

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/347952677>

¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?

Book · June 2012

CITATIONS

77

READS

2,873

18 authors, including:



José Weinstein

Diego Portales University

74 PUBLICATIONS 1,087 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Gonzalo Muñoz

Diego Portales University

74 PUBLICATIONS 1,412 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



F. Javier Murillo

Nebrija University

290 PUBLICATIONS 7,172 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Javiera Marfan

Pontifical Catholic University of Chile

26 PUBLICATIONS 451 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?

¿QUÉ SABEMOS SOBRE LOS DIRECTORES DE ESCUELA EN CHILE?

Editores: José Weinstein y Gonzalo Muñoz

© Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile y
Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE-UC)

Inscripción Registro de Propiedad Intelectual N° 216.953

ISBN: 978-956-8200-25-1

Edición de textos: Ivón Ferreira

Producción: Francisco Zabaleta (CEPPE-UC)

Diseño y diagramación: Job López

Fotografía de portada (Escuela Guatemala de Maipú): Carmen Gloria Escudero

Impreso en Salesianos Impresores S. A.

Mayo de 2012

¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?

Editores
José Weinstein y Gonzalo Muñoz



¿Por qué Chile debiera saber más acerca de sus directores de escuela?

Michael Fullan

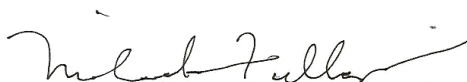
Profesor Emérito, Universidad de Toronto

Hoy por hoy es un hecho claramente establecido por la investigación que el director de escuela es clave para que una escuela mejore en forma continua, o no lo haga. Los estudios realizados durante varias décadas por Vivianne Robinson y por Kenneth Leithwood confirman, una y otra vez, que los directores de escuela efectivos ayudan a establecer la visión de la escuela, a organizar sus estructuras y recursos y, sobre todo, ayudan a que los profesores colaboren de manera focalizada para mejorar la instrucción. Ellos trabajan en organizar información sobre el aprendizaje escolar que puede ser personalizada para cada estudiante y utilizada para mejorar las oportunidades de aprendizaje de todos los alumnos.

Hemos encontrado que la esencia del poder del director de escuela se da en cinco dominios:

1. Es un líder del cambio, que domina el proceso de transformación que construye la motivación de los profesores.
2. Participa como alguien que aprende para ayudar a los profesores a enfocarse en el mejoramiento.
3. Establece un fuerte enfoque instruccional para la escuela.
4. Ayuda a desarrollar a otros, tanto a profesores como a futuros líderes por igual.
5. Participa en redes locales y del sistema educacional, aprendiendo de otras escuelas y contribuyendo al mejoramiento del sistema.

El rol del sistema como un todo es establecer este nuevo rol para los directores de escuela como líderes educativos. Esto incluye revisar la descripción de cargo de la dirección escolar, identificar y cultivar a futuros líderes para ese cargo, establecer nuevos criterios de contratación, brindar tutorías a los nuevos directores, ofrecer desarrollo profesional en este nuevo rol y establecer culturas de interacción entre los directores y los distritos locales y regionales, así como también entre los mismos directores que están aprendiendo juntos, unos de otros. El resultado neto es que las escuelas mejoran, pero no solo ellas: es el sistema en su conjunto también el que progresa.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

SEIS AFIRMACIONES DESDE LA EVIDENCIA SOBRE LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN CHILE	9
José Weinstein y Gonzalo Muñoz	

I. HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DE LOS DIRECTORES DE ESCUELA

LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN CHILE: UNA VISIÓN EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA	19
F. Javier Murillo	

CARACTERIZACIÓN DE LOS DIRECTORES ESCOLARES EN CHILE	41
Franco Fernández, Carla Guazzini y Mario Rivera	

CUANDO LAS ATRIBUCIONES NO BASTAN: LIDERAZGO DIRECTIVO Y GESTION PÚBLICA O PRIVADA DE ESCUELAS EN CHILE	55
José Weinstein y Gonzalo Muñoz	

II. FORMACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES DE LOS DIRECTORES ESCOLARES

FORMACIÓN DE DIRECTORES ESCOLARES EN CHILE: CARACTERÍSTICAS Y DESAFÍOS	83
Gonzalo Muñoz y Javiera Marfán	

DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA UN LIDERAZGO ESCOLAR EFECTIVO: DEL LEVANTAMIENTO DE COMPETENCIAS AL RECONOCIMIENTO DE BUENAS PRÁCTICAS	111
Mario Uribe y Mónica Celis	

APRENDIZAJES Y TRAYECTORIAS DE FORMACIÓN DE DIRECTORES: UN ESTUDIO SOBRE EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO EDUCATIVO EN CHILE	135
Simón Rodríguez	

DIRECTORES EXITOSOS COMO AGENTES DE CAMBIO: AMPLIANDO LAS OPORTUNIDADES DE MEJORAMIENTO ESCOLAR	155
Mariano Rosenzvaig	

III. EL CONTEXTO EDUCACIONAL Y SU EFECTO SOBRE EL LIDERAZGO ESCOLAR

REALIDAD DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL EN CHILE: ¿LIDERAZGO DEL SOSTENEDOR MUNICIPAL?	181
Dagmar Raczynski	

LIDERAR BAJO PRESIÓN: LAS ESTRATEGIAS GESTIONADAS POR LOS DIRECTORES DE ESCUELA PARA ALCANZAR LOS RESULTADOS COMPROMETIDOS	219
José Weinstein, Gonzalo Muñoz y Javiera Marfán	

¿COLEGAS Y JEFES? LA VISIÓN DE LOS DOCENTES SOBRE EL LIDERAZGO DIRECTIVO EN CHILE	255
José Weinstein, Javiera Marfán y Gonzalo Muñoz	

IV. EVIDENCIAS SOBRE LOS EFECTOS DE LA DIRECCIÓN ESCOLAR

EL IMPACTO DE LA GESTIÓN SUTIL SOBRE EL RENDIMIENTO ESCOLAR	283
Nicolás Majluf	
EFFECTO DEL LIDERAZGO DIRECTIVO EN ESCUELAS CON ALTOS NIVELES DE VULNERABILIDAD SOCIAL	307
Matías Reeves	
INFLUENCIA DEL LIDERAZGO DIRECTIVO EN LOS RESULTADOS DE LOS ESTUDIANTES	325
Paulina Valenzuela y Andrea Horn	
LIDERAZGO INSTRUCCIONAL Y LOGRO ACADÉMICO EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN CHILE	349
Paulo Volante	

V. HISTORIA Y POLÍTICAS SOBRE LA DIRECCIÓN ESCOLAR

¿POSICIÓN OLVIDADA? UNA MIRADA DESDE LA NORMATIVA A LA HISTORIA DE LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN CHILE	371
Iván Núñez, José Weinstein y Gonzalo Muñoz	
POLÍTICAS EDUCATIVAS Y LIDERAZGO PEDAGÓGICO EN CHILE: UNA LECTURA DE DOS DÉCADAS DE DESARROLLO (1990 A 2011)	397
Pedro Montt	

VI. UN APORTE PARA CHILE DESDE LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

TEMAS DE ACTUALIDAD EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE LIDERAZGO ESCOLAR: CONECTANDO LA EXPERIENCIA CHILENA CON LA LITERATURA INTERNACIONAL	427
Joseph Flessa y Stephen Anderson	
ANTECEDENTES DE LOS AUTORES	451

INTRODUCCIÓN

Seis afirmaciones desde la evidencia sobre la dirección escolar en Chile

José Weinstein y Gonzalo Muñoz

Este libro trata un tema ineludible en la discusión educacional contemporánea: la dirección de los establecimientos escolares y la situación de quienes la ejercen cotidianamente, los directores y directoras. Esta relevancia del liderazgo escolar se ha acentuado debido a la vigencia internacional de políticas a favor de la descentralización, que han otorgado mayores atribuciones y responsabilidades a las unidades escolares pero que, al mismo tiempo, han ido acompañadas de una creciente demanda de rendición de cuentas (*accountability*) que presiona para que estas unidades alcancen determinadas metas y estándares en períodos acotados de tiempo. Así el director aparece, como nunca antes, como responsable de los logros o fracasos de su escuela, incluso en materias (el aumento de la matrícula de estudiantes, por ejemplo) en que es evidente su limitado radio de incidencia.

En Chile se ha producido recientemente una tendencia a *empoderar* a los directores de escuelas y liceos. En el último lustro se ha promulgado una legislación que les brinda gran importancia y redefine su función, al mismo tiempo que los responsabiliza por los resultados que alcanzan las escuelas. Con ello, se quiere que los directores sean líderes educativos dentro de sus comunidades escolares, confiándose en que podrán hacer una positiva diferencia a favor de la calidad. Sin embargo, no siempre estas noveles políticas en pro del liderazgo directivo han contado con la necesaria coherencia (o *reciprocidad*) entre exigencias y apoyos, ni tampoco han logrado alinear los distintos procesos e instituciones (sostenedores, universidades, Ministerio de Educación) necesarios para que se produzca un adecuado reclutamiento, formación y desempeño de los directores. La falta de conocimiento especializado sobre esta temática probablemente también ha estado detrás de estas insuficiencias en el diseño e implementación de las políticas, conspirando para que la promesa de un mejor liderazgo directivo esté lejos de convertirse en realidad. De ahí el interés y oportunidad de esta publicación, en que se ha querido recopilar parte importante del saber acumulado en Chile sobre nuestros directores de establecimientos escolares.

En este libro se recogen las contribuciones de 21 autores, provenientes de distintas instituciones, quienes sintetizan en sus artículos los resultados de investigaciones que han desarrollado recientemente. Varios de los trabajos corresponden a un estudio de carácter nacional realizado durante tres años en el marco del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE), cuyos novedosos datos cuantitativos y cualitativos alentaron diferentes análisis y enfoques. Destaca también la participación de expertos internacionales, cuya mirada comparativa permite observar las características de los directores chilenos y los resultados de los estudios locales a la luz de otras realidades.

Frente a la inevitable pregunta *¿qué sabemos sobre nuestros directores de escuela?*, teniendo a la vista los hallazgos presentados en este libro, es posible responder, al menos, con seis afirmaciones que se exponen a continuación. Es en torno a estas afirmaciones que se reseñan concisamente los aportes de los 17 artículos que integran este volumen.

Primera afirmación: *sabemos que los directores de escuelas y liceos son de edad avanzada y mayoritariamente mujeres, que poseen diferencias relevantes según los tipos de establecimientos que dirigen, que tienen una fuerte dedicación a su tarea directiva y que –pese a no percibir salarios elevados– manifiestan una alta satisfacción frente a su trabajo.*

Como señala el artículo de Murillo (*La dirección escolar en Chile: una visión en el contexto de América Latina*), al comparar a los directores chilenos con sus pares latinoamericanos, ellos destacan por su avanzada edad, teniendo casi 10 años más que el promedio regional (54 versus 45 años). A la misma conclusión llega el estudio de Fernández, Guazzini y Rivera (*Caracterización de los directores escolares en Chile*), que evidencia que casi dos tercios de nuestros directores tienen más de 51 años y que uno de cada cinco tiene más de 61 años. Esta situación de edad avanzada es más frecuente en los establecimientos municipales que en los privados y es particularmente preocupante entre las escuelas rurales. Y se correlaciona por cierto con una dilatada experiencia general como director o directora, así como con una extendida antigüedad en dicho cargo en la escuela que conducen actualmente, dos rasgos en que los directores chilenos son primeros en América Latina.

Esta característica etaria es una muestra de la dificultad que ha existido para renovar la dirección de escuelas y liceos en las últimas décadas, pero sobre todo plantea el desafío del pronto reemplazo que deberá enfrentar este estamento. Dicho de otro modo: ¿quiénes relevarán a muchos de los actuales directores en el plazo de cinco o diez años?, ¿existen candidatos suficientes e idóneos para cubrir las necesidades que se avecinan, en especial en los lugares más apartados y empobrecidos?

Desde el punto de vista de género, hay cierto predominio de las directoras por sobre los directores (55% versus 45%). Este dato sigue la tendencia existente en la región, donde la proporción de mujeres que ejercen esta función suele ser todavía superior a la que se registra en nuestro país. Es interesante observar que la distribución por género no es homogénea: existe una mayor representación masculina en el sector municipal por sobre el privado, así como en las escuelas rurales, en los liceos técnico-profesionales y en las escuelas de adultos; por contrapartida, los establecimientos que ofrecen educación especial o bien educación parvularia son reductos casi exclusivamente femeninos.

Nuestros directores y directoras destacan también por su alta dedicación a la labor directiva. Habitualmente están contratados por jornada completa, no tienen otro empleo y destinan escasas horas a la labor de docencia de aula. Esta *profesionalización* de la dirección escolar no está siempre presente en otros países de la región. Los datos que analiza Murillo muestran este contraste: el 90% de los directores chilenos dedican más de 40 horas a la semana a su escuela, mientras que solo el 30% de los directores de América Latina cuentan con esta misma dedicación.

En términos salariales, nuestros directores suelen recibir una remuneración por hora contratada que supera en un 20% a 25% la de los docentes de aula, aunque al tener contratos de jornada completa la renta final que aquellos obtienen presenta una diferencia absoluta mayor, tendencia que debiese profundizarse con la Ley de Calidad y Equidad recientemente

aprobada (en vigencia desde 2011). Como muestra el artículo de Weinstein y Muñoz (*Cuando las atribuciones no bastan: liderazgo directivo y gestión pública o privada de escuelas en Chile*), la remuneración promedio que obtienen los directores del sector municipal es semejante a la de quienes se desempeñan en el sector particular subvencionado, pero la dispersión es mucho menor entre los primeros (existiendo en las escuelas privadas subvencionadas grupos importantes de directores que ganan más y que ganan menos que sus colegas municipales).

En cualquier caso, la diferencia entre los directores de establecimientos municipales y particulares subvencionados va más allá de lo salarial: existen dos sistemas de reclutamiento que operan en paralelo (con distinta formalidad y nivel de competencia), así como un rango de atribuciones asignado a los directivos que es notoriamente mayor en el sector privado.

Llama la atención que nuestros directores de escuela tienen un nivel de satisfacción con su labor relativamente alto. De hecho, ante la consulta de si desean ser reasignados a otros centros escolares, Murillo encuentra que menos de un 10% de los directores chilenos lo desea –porcentaje muy inferior al promedio latinoamericano–, del mismo modo que ellos presentan grados de satisfacción elevados en la mayoría de las materias consultadas (salario, relación con alumnos y apoderados, oportunidades de desarrollo profesional, entre otras).

Segunda afirmación: *sabemos que los directores de escuelas y liceos han tenido prolongados períodos formativos, pero también que estos procesos no han contado con una orientación clara hacia las competencias necesarias para el ejercicio de la función directiva, que no han guardado una correspondencia con las distintas etapas de la trayectoria profesional y que la oferta existente no ha contado con una regulación suficiente en cuanto a su calidad.*

Los distintos artículos que abordan la formación de nuestros directores coinciden en señalar la extensión de sus períodos de preparación y su carácter formal, ya que se desarrolla casi exclusivamente en universidades. De este modo, Muñoz y Marfán (*Formación de directores escolares en Chile: características y desafíos*) muestran que, con posterioridad a su título universitario de profesor, siete de cada diez directores han cursado una formación especializada de postítulo con una extensión igual o superior a un año y que el 44% cuenta con un título de magíster. Esta dilatada formación es particularmente notoria en el sector municipal –donde nueve de cada diez directores tienen postítulo–, cuya forma de reclutamiento condiciona el involucramiento de los directivos en estas actividades, que se constituyen en un requisito para acceder al cargo.

La abultada cantidad de formación o capacitación que han tenido los directores no guarda correspondencia, por desgracia, con la oportunidad ni la calidad de estos procesos. En este sentido Uribe y Celis (*Desarrollo de capacidades para un liderazgo escolar efectivo: del levantamiento de competencias al reconocimiento de buenas prácticas*) plantean que –si bien existe un marco conocido de competencias conductuales y funcionales que los directores deben desarrollar, que proviene de la literatura internacional pero que también ha sido validado en nuestro país– este no se ha constituido en el referente prioritario para su formación. Tampoco existe una adecuada distinción entre el tipo de formación que se requiere en las distintas fases de la carrera directiva –pre-servicio, inducción y desarrollo profesional–, observándose un marcado predominio de la formación de pre-servicio por sobre el resto, así como una ausencia notoria de actividades de inducción. Esta falta de acoplamiento entre la oferta de formación y las diferentes necesidades formativas a través de las etapas del desarrollo profesional es también detectada por Rodríguez (*Aprendizajes y trayectorias de formación de directores: un estudio sobre el desarrollo del liderazgo educativo*

en Chile). Al analizar historias de vida de directivos, el autor observa que el peso de los aprendizajes directos de los pares y de las vivencias en el terreno mismo aparece como decisivo en la visión que los propios directores tienen de su formación y, sin embargo, ha sido poco relevado por parte de la predominante formación de carácter formal (diplomados, magísteres, etc.).

Las principales oportunidades de formación se han centrado en cursos dictados por docentes universitarios con un énfasis teórico y muchas veces con foco en la gestión administrativa, más que en el liderazgo pedagógico. Pensando en su aplicabilidad en Chile, Rosenzvaig (*Directores exitosos como agentes de cambio: ampliando las oportunidades de mejoramiento escolar*) analiza en detalle la innovadora experiencia inglesa de los “líderes nacionales de aprendizaje”, en que se ha apostado por el apoyo entre escuelas, con los mismos directores cumpliendo un rol de asistencia técnica a sus pares con mayores dificultades.

El aseguramiento de la calidad de la oferta formativa destinada a los directores, tanto los actuales como los futuros, es una asignatura pendiente. Como muestran Muñoz y Marfán, existe una amplísima variedad entre la creciente oferta de cursos y programas formativos que se ofrecen a quienes aspiran a ejercer la dirección escolar o la ejercen ya, y no se cuenta con criterios y estándares bien definidos para fijar la calidad que se considerará aceptable ni menos con un sistema de monitoreo y supervisión que garantice que aquellos se están cumpliendo. De ahí que el costoso esfuerzo en tiempo, energía y dinero que invierten muchos directores (y sus sostenedores) para progresar en su formación no esté rindiendo –en la gran mayoría de los casos– los frutos deseados.

Tercera afirmación: *sabemos que los directores están presionados por alcanzar resultados medibles por parte de sostenedores que habitualmente no les brindan todo el apoyo requerido, así como que dicha presión se canaliza en distintas estrategias en que los directores intentan involucrar al cuerpo docente, estamento con el que guardan en general una buena relación profesional, pero que les demanda un mayor apoyo técnico-pedagógico.*

La labor de los directores no se realiza autónomamente en las escuelas, sino que está subordinada a las directrices que les entregan los sostenedores, quienes les fijan ciertas metas a alcanzar así como les facilitan –o no– ciertos recursos para su gestión. Es difícil pensar que puedan existir directores que alcancen éxitos sostenibles en el tiempo si no cuentan con la orientación y el respaldo técnico, financiero y político del sostenedor (público o privado) para desarrollar su tarea. Justamente Raczynski (*Realidad de la educación municipal en Chile: ¿liderazgo del sostenedor municipal?*) analiza la situación de los directores en el sector municipal, profundizando en las condiciones que debe generar una corporación o un departamento de educación municipal (DAEM), para el despliegue del liderazgo directivo en las escuelas. Así se relevan factores tales como la creación de redes de trabajo entre los directivos de las escuelas, el diagnóstico y monitoreo de los procesos escolares y de aprendizaje, la capacitación y perfeccionamiento permanente de directivos y docentes, o la puesta en marcha de un adecuado sistema de incentivos para los directores.

Los sostenedores exigen a los directores el cumplimiento de ciertos resultados, de los cuales los dos más relevantes parecen ser la mantención o aumento de la matrícula existente en el establecimiento y el logro de determinado puntaje en las pruebas estandarizadas de medición de los aprendizajes de los alumnos (SIMCE). En este sentido, Weinstein, Muñoz y Marfán (*Liderar bajo presión: las estrategias gestionadas por los directores de escuela para*

alcanzar los resultados comprometidos) describen las distintas estrategias que los directores de escuelas urbanas ponen en marcha para intentar alcanzar los dos resultados comprometidos. Es relevante constatar que estas estrategias exigen un *rol orquestador* de parte del director, quien debe articular el conjunto de procesos y actores internos y externos que participan en la gestión de la escuela, lo que –de paso– hace inviable el visualizar al director con su atención enfocada exclusivamente en el aula y el apoyo técnico a los docentes. Igualmente estas estrategias han sido impactadas por la puesta en operación de dos importantes políticas públicas, la Jornada Escolar Completa (1997) y la Subvención Escolar Preferencial (2008), que han brindado a los directores recursos significativos para su implementación, al mismo tiempo que les han ido exigiendo ciertos compromisos por resultados. En cualquier caso, la forma como los directivos implementen estas distintas estrategias tendrá un efecto adicional si ellas logran –o no– desarrollar mayores capacidades en las escuelas.

La fortaleza del liderazgo escolar se juega decisivamente en la relación que el director establezca con su cuerpo docente. Los datos existentes sobre este vínculo en nuestras escuelas dan cuenta de importantes fortalezas (que es preciso cuidar) pero también de *zonas de riesgo* (que es urgente mejorar). Weinstein, Marfán y Muñoz (*¿Colegas y jefes? La visión de los docentes sobre el liderazgo directivo en Chile*) exploran la mirada que los docentes tienen de sus directores, en que destaca una buena apreciación general, que evidencia la confianza en cualidades personales significativas (honestidad, compromiso, respeto) y en su labor como orientadores mayores del establecimiento escolar. Las insuficiencias, por contrapartida, radican a juicio de los docentes en su falta de dominio de los temas técnico-pedagógicos y en su escaso desarrollo de prácticas vinculadas a lo instruccional (por ejemplo, observación de clases y retroalimentación a los docentes). Debe anotarse que la existencia en nuestras escuelas y liceos (desde 1978) del jefe técnico pedagógico, como un directivo especializado en estas materias, ofrece una oportunidad para que los directores puedan complementar y potenciar su acción en este *ámbito débil*, lo cual requiere de un proceso de aprendizaje así como de convicción en la distribución de su liderazgo.

Cuarta afirmación: *sabemos que nuestros directores de establecimientos sí pueden hacer una diferencia en los resultados de aprendizaje que alcanzan los alumnos, para lo cual es crítico que desarrollen una “gestión sutil” (soft management) y sobre todo que logren impactar positivamente en el trabajo en aula de los docentes (que intermedian en la relación entre director y alumnos).*

La escuela es una institución basada en valores de cooperación y servicio, con un alto involucramiento afectivo de sus miembros, quienes requieren de un sentido trascendente para desplegar en forma perseverante su compleja acción en el tiempo. Majluf (*El impacto de la gestión sutil sobre el rendimiento escolar*) muestra que, en la particular cultura escolar (distinta de una empresa económica típica), una adecuada “gestión sutil” (*soft management*), así como un liderazgo transformacional trascendente del director, logran afectar los aprendizajes de los alumnos. De ahí la importancia de que el director influya en crear un clima escolar con foco en lo académico, con estándares y expectativas elevados entre los docentes respecto del rendimiento de los alumnos. Esta conclusión es compartida en el estudio de Reeves (*Efecto del liderazgo directivo en escuelas con altos niveles de vulnerabilidad social*), quien conecta el rendimiento de los alumnos con el liderazgo directivo y con el clima escolar, mostrando la sinergia que se produce entre estas tres dimensiones en las escuelas que alcanzan un alto desempeño, a pesar de trabajar en contextos de desventaja socioeconómica.

Es posible operacionalizar la influencia de la dirección escolar en los resultados de los alumnos mediante la construcción de modelos que identifiquen las variables del liderazgo directivo que tienen mayor incidencia en el trabajo pedagógico de los docentes y, en consecuencia, en los estudiantes. En este sentido, Valenzuela y Horn (*Influencia del liderazgo directivo en los resultados de los estudiantes*) aplican a la realidad chilena un probado modelo conceptual, basado en el trabajo del profesor Kenneth Leithwood, que se fundamenta en la identificación de cuatro dimensiones estratégicas (mostrar dirección, desarrollar a las personas, rediseñar la organización y gestionar la instrucción), en que se ponen en movimiento un conjunto de prácticas directivas. Visto desde otro ángulo, el impacto de los directores sobre la labor docente se produce por su incidencia en la motivación de los profesores, por el cambio de sus condiciones de trabajo y por su acción sobre las habilidades y competencias docentes, siendo esta última dimensión la que menos logran “movilizar” nuestros directores de escuelas básicas.

La literatura especializada ha otorgado una alta relevancia a las definiciones sobre los distintos tipos y estilos de liderazgo que pueden desarrollar los directores, así como al estudio del impacto diferenciado que tendrían aquellos en los resultados de los alumnos. Volante (*Liderazgo instruccional y logro académico en la educación secundaria en Chile*) profundiza en este tema, examinando las características del liderazgo instruccional (centrado en la tarea pedagógica) y el liderazgo transformacional (con foco en el desarrollo de las personas), abogando por una síntesis entre ambos enfoques. Su estudio tiene la particularidad de centrarse en la educación media chilena y destaca por mostrar que la influencia del liderazgo directivo aumenta cuando logra afectarse la percepción de eficacia colectiva entre los docentes del establecimiento escolar y cuando se moviliza a los propios estudiantes tras metas académicas.

Este conjunto de estudios reseñados sobre el impacto del liderazgo directivo en los aprendizajes de los alumnos se basa en distintos enfoques conceptuales y en diferentes grupos de establecimientos, por lo que no es de extrañar que sus resultados difieran. En efecto, si bien todos ellos concluyen que el trabajo de los directivos sí puede hacer una diferencia, las variables que incidirían en ello no son necesariamente las mismas. Del mismo modo, la magnitud del impacto que puede alcanzarse difiere entre unos y otros, desde los estudios que detectan una influencia significativa pero modesta (Valenzuela y Horn) hasta los que visualizan un efecto mayor (Volante o Majluf). Si bien en ninguno de los estudios se pone en duda que el liderazgo que ejerce el director sea “el segundo factor intra-escuela más relevante”, sí se relativiza cuál es el peso efectivo de estos factores internos respecto del contexto social, la cultura comunitaria o el nivel socioeconómico de los estudiantes.

Quinta afirmación: *sabemos que las políticas educacionales específicamente dirigidas a los directores son de muy reciente data, y que existe una historia larga que les ha asignado un rol predominantemente administrativo y secundario, que se ha modificado en forma gradual en las últimas décadas en la perspectiva de que ejerzan un rol de liderazgo pedagógico dentro de la escuela, con un consiguiente aumento de sus potestades ante los docentes así como de su responsabilización por los resultados alcanzados.*

En un sistema escolar centralizado y en que la gran mayoría de las escuelas eran propiedad del Ministerio de Educación, como ocurría en Chile hasta la década de los ochenta, la labor de los directores se centraba en cumplir oportuna y correctamente las instrucciones que llegaban desde el nivel central, siendo los responsables de su (buena) implementación en el

establecimiento. Con posterioridad, bajo el impulso de la municipalización de las escuelas públicas, se instaló una doble dependencia: en lo administrativo, las escuelas debían responder a sus *nuevos dueños*, los municipios; y en lo educativo, debían hacer lo propio ante el ministerio. Al mismo tiempo, se masificó la enseñanza privada subvencionada, ya mayoritaria al cruzar el milenio, que en muchas materias educacionales tendió también a seguir los patrones de la enseñanza pública.

De ahí que solo hace un lustro se produjo un quiebre y se inició un movimiento claro hacia el *empoderamiento educativo* de los directores. Núñez, Weinstein y Muñoz (*¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile*) analizan esta historia larga (1929-2011), abordando, desde la normativa, los distintos cambios acontecidos, tales como la transición del rol de director desde una posición intermedia en una carrera funcionaria dentro del Ministerio de Educación hacia una posición terminal en la escuela; el cambio a partir de una oferta de formación regulada y que operaba como filtro para acceder a posiciones superiores, hacia una amplia variedad de oportunidades de capacitación que son decididas por los propios individuos y que no tienen necesariamente consecuencias directas en términos de su carrera; o el acercamiento progresivo del rol de dirección en los establecimientos de enseñanza básica y secundaria (en los que antes existía la figura del rector, más cercana a la educación superior que a la educación escolar).

En el impulso reciente del liderazgo directivo se han ido combinando la entrega de mayores atribuciones a los directores con la exigencia de que se responsabilicen por los resultados principales de su escuela. Pero el nuevo rol directivo no solo representa una transformación en el vínculo *hacia arriba* (con el sostenedor) sino que también *hacia abajo* (con los docentes). En efecto, estas mayores atribuciones implican un cambio sustancial en la concepción arraigada de la autonomía profesional de los docentes, vistos hasta hace poco como “amos y señores” del aula (véase el artículo 16 del Estatuto Docente) y que ahora pasan a tener una orientación y supervisión técnico-pedagógica desde la dirección de la escuela. Montt profundiza en esta tendencia a favor del liderazgo directivo en las últimas dos décadas (*Políticas educativas y liderazgo pedagógico en Chile: una lectura de dos décadas de desarrollo*), mostrando la existencia de un conjunto de hitos claves tales como el lanzamiento del Marco de la Buena Dirección y la definición legal de la tarea directiva como “dirigir y coordinar el proyecto educativo institucional del establecimiento”; la lenta y progresiva instalación de la concursabilidad obligatoria del cargo de director en el sector municipal (que puso fin a 15 años de existencia de los “directores vitalicios”); o las recientes atribuciones que permiten a estos directores conformar sus propios equipos directivos y desvincular anualmente, por motivos académicos, hasta el 5% de la dotación docente.

Sexta afirmación: *sabemos que no sabemos lo suficiente sobre los directores escolares en Chile y que se requiere abordar una amplia agenda de investigación en los años venideros, que debe estar iluminada por la discusión especializada internacional en curso pero sobre todo por las necesidades derivadas de la implementación de una política decidida y coherente hacia estos actores, que podría impactar significativamente en la calidad de la educación en su conjunto.*

La información con que contamos sobre los distintos aspectos del sistema educacional del país es claramente desbalanceada, tanto en su calidad como en su cantidad y oportunidad. De modo que mientras disponemos de una abundante información sobre el aprendizaje de los alumnos en ciertas disciplinas fundamentales como lenguaje o matemáticas,

sabemos poco o nada sobre otras materias estratégicas, como el aprendizaje en el sector técnico-profesional, las características de los sostenedores, o el impacto de la Asistencia Técnica Educativa (ATE) en el sistema escolar. Y por cierto no sabemos suficiente sobre la conducción de nuestras escuelas y liceos. No es de extrañar, entonces, que muchos de los artículos de esta compilación hagan notar requerimientos de más y mejores datos para llegar a conclusiones ciertas sobre nuestros directores de escuelas y liceos. Así, permanecen en la penumbra cuestiones relevantes tales como las trayectorias profesionales de los directores y su movilidad dentro de los establecimientos y entre ellos (la verdadera “carrera directiva”); el uso efectivo que se hace de las asignaciones específicas de las que los directores disponen (como la asignación por desempeño); la promoción que han hecho (si acaso) los directores de las iniciativas a favor de la participación de los distintos estamentos en la gestión de los establecimientos (como los consejos escolares); la situación de los directores en el mundo rural, con la posición de *profesores encargados* en las escuelas uni-docentes, bi-docentes y tri-docentes, y en el mundo técnico-profesional; el funcionamiento real de las comisiones comunales en los procesos de selección de directores municipales; o los resultados de distintos modelos de formación de directores. El levantamiento sistemático de esta información permitiría desarrollar una investigación de mejor calidad sobre estas temáticas y, viceversa, dicha investigación especializada favorecería el que la información que periódicamente se levante cumpla con criterios de pertinencia, oportunidad y usabilidad.

Mientras en nuestro país la “cuestión directiva” muestra sus primeros avances, en el concierto internacional ya se ha desarrollado por varias décadas, de modo que se dispone de una acumulación relevante de conocimientos sobre la materia. De hecho se han realizado diversos meta-análisis que han permitido comparar los resultados de decenas de estudios que han llevado adelante distintos equipos de investigadores en múltiples sistemas escolares. Flessa y Anderson (*Temas de actualidad en la investigación sobre liderazgo escolar: conectando la experiencia chilena con la literatura internacional*) hacen conversar los estudios que se presentan en este volumen y sus resultados con este saber acumulado a nivel internacional, mostrando de paso aquellos ámbitos en que el sistema escolar chileno resulta, por sus singularidades, de mayor interés desde una perspectiva comparada. Identifican cuatro temas mayores: el rol del director en los procesos de mejora que sostienen las escuelas desaventajadas; la distribución que se realiza –o no– del liderazgo al interior de los establecimientos escolares; la incidencia del nivel intermedio, los sostenedores, en el desarrollo del liderazgo directivo; y las características peculiares que adquiere la dirección escolar en el hoy mayoritario sector particular subvencionado.

Saber más sobre nuestros directores no es un ejercicio académico. Es una necesidad para desarrollar mejores políticas destinadas a estos estratégicos actores, las que beneficiarán no solo a las escuelas y liceos donde ellos se desempeñan, sino que repercutirán, como plantea Michael Fullan en su presentación, en el sistema en su conjunto. Este libro espera contribuir en esa dirección.



I
HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DE LOS
DIRECTORES DE ESCUELA

LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN CHILE: UNA VISIÓN EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA

F. Javier Murillo

F. Javier Murillo

Académico de la Facultad de Formación de Profesorado y Educación de la Universidad Autónoma de Madrid (javier.murillo@uam.es).

En este estudio se analiza la situación de la dirección escolar en Chile en comparación con otros países de América Latina, tomando como base los datos del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe* desarrollado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE, 2008) de la UNESCO entre 2006 y 2009.

Introducción

Los directores y directoras de escuelas de educación primaria chilenas son, en gran medida, diferentes a sus pares de América Latina. El análisis comparativo de su situación con respecto a la de otros países de la región ofrece una interesante visión que ayuda a conocer más y mejor a este colectivo, y entender su incidencia en el centro escolar y en el desarrollo de los estudiantes.

En este artículo se analiza la dirección escolar en Chile a la luz de su situación en diferentes indicadores comparados con los del resto de América Latina. Concretamente se analizan siete grandes aspectos: características, formación, situación laboral, atribuciones, dedicación al desempeño de sus funciones, distribución de su tiempo directivo y nivel de satisfacción.

Para ello se realiza una explotación especial de los datos del *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)* desarrollado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE, 2008) de la UNESCO entre 2006 y 2009¹. La muestra utilizada para esta investigación estuvo conformada por 2.580 directores y directoras de centros de educación primaria de 16 países de América Latina. Los datos se recogieron mediante un cuestionario dirigido a directores y directoras compuesto por una batería de preguntas cerradas que permitieron recabar información sobre su trabajo así como sobre sus actitudes respecto de diferentes aspectos de la escuela donde se desempeñan.

Los datos se presentan de la forma más sencilla posible, en porcentajes o medias, para facilitar la lectura y hacer posible que cada lector o lectora obtenga sus propias conclusiones. Solo al final se formularán a partir de los datos presentados algunas reflexiones –necesariamente personales y sesgadas– que buscan aportar ideas para la mejora de la dirección escolar en Chile.

1. Características de los directores y directoras

¿Hay más directoras que directores liderando escuelas primarias en América Latina?, ¿esa distribución es diferente en Chile?, ¿qué edad tienen?, ¿qué experiencia? Esas son algunas de las preguntas que se intenta responder en este primer apartado. Con carácter general se mostrarán datos tanto del total de directivos, como de las distintas tipologías de centros: públicos urbanos, privados urbanos y rurales.

Respondiendo a la primera cuestión, hay que decir que sí con rotundidad: hay más mujeres que hombres dirigiendo escuelas de educación primaria en América Latina. Aun con importantes diferencias en cada país, como promedio, de cada tres directores y directoras de escuelas primarias, dos son mujeres. Esta situación es coherente con la idea de que la docencia, especialmente en educación infantil y primaria, es una profesión fuertemente feminizada en

¹ Mayor información sobre este estudio regional y sobre el LLECE puede encontrarse en <http://www.llece.org/public/>.

todos los países. Este dato se registra tanto en escuelas rurales y urbanas como públicas y privadas, aunque en las escuelas privadas hay mayor porcentaje de directoras mujeres, y en las rurales, un menor porcentaje (cuadro 1).

Chile presenta, ya desde este primer elemento, una situación especial respecto al conjunto de la región: es uno de los países con una menor proporción de mujeres al frente de escuelas primarias. En efecto, junto con México, Ecuador, Guatemala y Colombia, es un país donde aproximadamente la mitad de los directivos son mujeres. La menor proporción de directoras es mucho más marcada en las escuelas privadas, de las cuales solo el 38,8% son dirigidas por una mujer, prácticamente la menor cifra de todos los países de América Latina incluidos en el estudio.

Cuadro 1. América Latina: Porcentaje de mujeres directoras de escuelas primarias, total y por tipo de escuela (%)

País	Total	Tipo de escuela		
		Pública urbana	Privada urbana	Rural
Argentina	86,1	90,0	94,3	77,1
Brasil	79,7	87,3	87,5	67,2
Chile	52,5	54,8	38,8	62,8
Colombia	52,8	45,6	75,0	48,3
Costa Rica	65,1	61,8	82,4	63,5
Cuba	58,1	79,6	--	38,3
Ecuador	45,9	37,1	60,0	46,4
El Salvador	57,5	48,4	59,1	62,9
Guatemala	49,3	55,9	62,1	43,6
México	42,3	46,3	78,6	28,6
Nicaragua	70,1	79,7	83,3	59,1
Panamá	67,6	78,4	65,2	63,6
Paraguay	59,2	76,9	81,8	47,0
Perú	60,4	64,5	48,5	62,5
República Dominicana	65,7	79,0	76,7	52,4
Uruguay	87,4	88,1	96,6	81,4
Promedio	62,5	67,1	75,1	56,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

Análogamente Chile, según estos datos, cuenta con los directores de escuelas de primaria de mayor edad de toda América Latina (cuadro 2). Si como promedio del conjunto de países, los directores y directoras de América Latina tienen 44,8 años, en Chile esta edad aumenta hasta los 53,9 años. Todos los países tienen en sus escuelas rurales a los directores más jóvenes; y como promedio tienen en las escuelas privadas a los de mayor edad. Esta tendencia, sin embargo, no se cumple en Chile, donde la edad promedio más alta es la de los directivos de escuelas públicas urbanas (55,6 años), seguida por los directivos de escuelas privadas urbanas (53,1 años) y de escuelas rurales (52,7 años). En los tres casos se trata prácticamente de la cifra más alta de toda la región, con solo alguna excepción aislada.

Por el contrario, los directores y directoras más jóvenes de la región se encuentran en Guatemala (con un promedio de 39,1 años), Nicaragua (39,7 años) y Paraguay (40,1 años); y los de más edad, después de Chile, se encuentran en Ecuador (49,6 años), Uruguay (48,5 años), Argentina (47,9 años) y Colombia (46,7 años).

Cuadro 2. América Latina: Edad promedio de los directores y directoras de escuelas primarias, total y por tipo de escuela (años)

País	Total	Tipo de escuela		
		Pública urbana	Privada urbana	Rural
Argentina	47,9	49,9	48,3	45,4
Brasil	42,2	42,0	48,3	40,0
Chile	53,9	55,6	53,1	52,7
Colombia	46,7	50,2	46,9	44,0
Costa Rica	43,3	42,9	50,0	42,0
Cuba	43,4	44,3	--	42,5
Ecuador	49,6	54,7	49,1	46,0
El Salvador	41,8	46,7	44,9	38,0
Guatemala	39,1	45,3	46,0	34,9
México	44,9	47,4	47,7	41,9
Nicaragua	39,7	44,8	44,6	34,7
Panamá	42,3	45,8	53,4	37,9
Paraguay	40,1	42,5	48,2	37,6
Perú	46,8	49,8	48,9	42,8
República Dominicana	46,5	49,2	47,0	44,4
Uruguay	48,5	49,2	53,6	44,4
Promedio	44,8	47,5	48,7	41,8

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

Esta mayor edad de los directores y directoras chilenos en comparación con otros países de América Latina se traduce tanto en una experiencia más prolongada en el cargo, como en una mayor antigüedad como directivo en el centro en que trabajan (cuadro 3). Efectivamente, junto con los directores y directoras ecuatorianos, los chilenos son los que más experiencia tienen en el cargo (ambos con un promedio de 13,2 años); y detrás de los de Ecuador (11,9 años) y República Dominicana (10 años), los chilenos son al mismo tiempo los que más años llevan al frente del centro en que están en estos momentos (8,9 años de promedio, frente a un promedio regional de 6,6 años).

En el conjunto de los países, los directores y directoras de centros privados urbanos son claramente quienes más experiencia tienen (un promedio de 12,1 años, frente a 9,5 años en el caso de centros públicos urbanos y 9,0 años en centros rurales) y también quienes más tiempo llevan en el cargo en esa escuela (un promedio de 9,0 años, frente a 6,3 en centros públicos urbanos y 6,4 en escuelas rurales). Chile de nuevo presenta una realidad diferente a la mayoría de los países de América Latina, dado que los directores y directoras de las escuelas rurales son, ampliamente, los que tienen más experiencia y antigüedad en el cargo. En concreto, en Chile los directivos de escuelas rurales tienen un promedio de 16,8 años de experiencia y 11,4 años como directivos en ese centro, frente a 14,0 años y 10,1 años, respectivamente, en el caso de los directivos de centros privados urbanos y 9,6 años y 5,8 años los de centros públicos urbanos. Este orden (rurales, privados urbanos, públicos urbanos) solo se da en Chile.

Cuadro 3. América Latina: Años de experiencia directiva y de antigüedad en el cargo de los directores o directoras de escuelas primarias, total y por tipo de escuela

País	Experiencia como director/a				Antigüedad como director/a en ese centro			
	Total	Tipo de escuela			Total	Tipo de escuela		
		Pública urbana	Privada urbana	Rural		Pública urbana	Privada urbana	Rural
Argentina	9,1	8,4	9,1	9,9	6,3	4,9	8,3	6,6
Brasil	7,0	5,2	13,8	5,8	5,8	4,3	10,9	5,2
Chile	13,2	9,6	14,0	16,8	8,9	5,8	10,1	11,4
Colombia	12,3	15,5	14,6	8,8	6,6	6,5	10,4	4,9
Costa Rica	10,0	9,2	16,1	9,1	5,5	4,5	8,4	5,6
Cuba	8,2	9,0	--	7,5	5,0	5,6	--	4,4
Ecuador	13,2	15,8	12,4	11,6	11,9	14,1	11,4	10,6
El Salvador	7,1	8,3	9,2	5,8	5,4	5,7	5,8	5,2
Guatemala	7,0	9,3	11,9	4,9	5,1	6,3	8,3	3,9
México	10,0	9,3	16,1	8,0	6,3	5,8	11,0	5,5
Nicaragua	6,1	7,3	8,1	4,6	5,4	6,2	7,3	4,0
Panamá	5,6	5,6	10,7	4,1	4,5	4,6	8,3	3,3
Paraguay	9,4	9,3	8,6	9,6	7,8	7,5	6,0	8,3
Perú	10,1	9,1	10,0	11,2	7,0	6,0	7,6	7,5
República Dominicana	11,4	10,6	14,0	11,1	10,0	9,5	12,4	9,5
Uruguay	12,1	10,9	13,2	14,2	4,9	3,5	8,3	6,4
Promedio	9,5	9,5	12,1	9,0	6,6	6,3	9,0	6,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

2. Formación de los directivos

En esta sección se analizan tres elementos relativos a la formación de los directivos: su formación inicial, sus estudios de actualización, especialización o postgrado en administración o gestión de la educación, y sus estudios específicos en dirección de escuelas.

La gran mayoría de los directores y directoras de América Latina tienen estudios universitarios de grado. Como promedio de los países, el 43,1% de ellos tienen un título de grado universitario y el 20,1% tienen estudios de postgrado (cuadro 4). Sin embargo tras esas cifras se oculta la diferente normativa sobre formación de maestros que rige en cada país. Así, por ejemplo, la formación requerida en Argentina son estudios técnicos no universitarios, por lo que el 71,6% de los directores y directoras de ese país tienen esa titulación; en Paraguay se exigen estudios pedagógicos no universitarios y allí un 53,2% de los directores cuentan con esa titulación máxima.

En Chile, la situación mayoritaria es que los directivos tengan estudios universitarios de grado (un 45,1%), aunque una alta proporción tiene estudios de postgrado (un 37,3%). De esta forma, centrando la atención en los estudios de postgrado, Chile es el quinto país con mayor porcentaje de directores que han alcanzado ese nivel académico, tras Colombia, El Salvador, Brasil y Costa Rica.

Cuadro 4. América Latina: Formación inicial de los directores o directoras de escuelas primarias: distribución en función del grado máximo de estudios obtenido (%)

País	Técnica no universitaria	Pedagogía no universitaria	Grado universitario	Postgrado	Otro
Argentina	71,6	0,0	9,5	5,4	13,5
Brasil	0,0	5,7	45,4	44,7	4,3
Chile	0,0	9,2	45,1	37,3	8,5
Colombia	0,0	7,8	36,1	55,6	0,6
Costa Rica	0,8	0,0	59,7	38,1	1,5
Cuba	0,0	2,6	72,0	23,3	2,1
Ecuador	2,0	17,6	60,8	4,1	15,5
El Salvador	5,4	1,2	1,2	46,1	45,5
Guatemala	3,5	26,0	9,3	0,6	60,7
México	0,0	31,5	61,5	6,9	0,0
Nicaragua	3,2	32,9	36,7	8,2	19,0
Panamá	0,8	7,5	45,5	18,7	27,6
Paraguay	9,1	53,2	16,8	6,3	14,7
Perú	0,0	45,8	32,1	0,0	22,1
República Dominicana	3,1	6,1	66,4	18,3	6,1
Uruguay	0,5	0,0	92,0	7,5	0,0
Promedio	6,2	15,4	43,1	20,1	15,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

Entre los directivos con estudios de postgrado, el análisis por tipo de escuela (cuadro 5) muestra que en el conjunto de América Latina los directivos con menor preparación de este tipo son los que lideran escuelas rurales. De hecho, solo el 13,7% de ellos tienen estudios de posgrado, cifra considerablemente más baja que aquella de quienes dirigen centros urbanos, tanto públicos (25,7%), como privados (25,5%).

Cuadro 5. América Latina: Porcentaje de directores y directoras de escuelas primarias con estudios de postgrado, total y por tipo de escuela (%)

País	Total	Tipo de escuela		
		Pública urbana	Privada urbana	Rural
Argentina	5,4	5,0	10,0	3,5
Brasil	44,7	56,9	63,6	22,2
Colombia	55,6	82,3	42,1	41,3
Costa Rica	38,1	48,1	47,1	27,7
Cuba	23,3	25,0	--	21,8
Chile	37,3	41,8	48,8	21,7
Ecuador	4,1	6,0	7,1	1,4
El Salvador	46,1	22,4	42,9	62,5
Guatemala	0,6	0,0	5,0	0,0
México	6,9	12,5	18,2	0,0
Nicaragua	8,2	12,9	8,3	4,2
Panamá	18,7	48,6	19,1	5,1
Paraguay	6,3	13,9	11,1	2,3
Perú	,00	0,0	0,0	0,0
República Dominicana	18,3	28,3	36,4	4,8
Uruguay	7,5	7,5	22,2	0,0
Promedio	20,1	25,7	25,5	13,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

En Chile, la situación descrita se mantiene y profundiza, pero siempre con porcentajes de directivos con formación de postgrado muy superiores al promedio regional: el 21,7% de los directivos de centros rurales tienen posgrado, frente al 41,8 de los centros públicos urbanos y el 48,8% de los privados urbanos. Es decir, es el segundo país de América Latina con los directores de escuelas privadas mejor formados y al mismo tiempo el sexto con los directivos de escuelas rurales con mayor formación.

Pero la formación de los directores y directoras no se logra solo mediante cursos reglados universitarios. Es también muy importante la formación permanente en administración o gestión. Así, dos de cada tres directores o directoras de escuelas primarias en América Latina han hecho cursos de este tipo (cuadro 6). Chile es, después de Cuba, el país con mayor porcentaje de directivos que afirman haber realizado cursos de actualización o especialización, un 89,2%, muy superior al 64,3% de promedio de los países de la región considerados en el estudio.

Más aún, al analizar la duración de los cursos, se observa que Chile asume un papel claramente destacado, ya que el 80,4% de los directores y directoras han realizado cursos de más de 200 horas de duración, cifra muy superior a la del resto de los países.

Cuadro 6. América Latina: Distribución de directores y directoras de escuelas primarias según la duración de los estudios realizados de actualización, especialización o postgrado en administración o gestión de la educación (%)

País	Duración de los estudios realizados					
	No ha realizado	Menos de 50 horas	Entre 50 y 100 h.	Entre 101 y 150 h.	Entre 151 y 200 h.	Más de 200 h.
Argentina	17,3	12,4	22,2	9,9	9,9	28,4
Brasil	51,7	6,1	6,8	0,7	3,4	31,3
Chile	10,8	0,0	2,5	2,5	3,8	80,4
Colombia	37,4	11,1	11,1	4,7	5,8	30,0
Costa Rica	30,2	15,8	8,6	3,6	9,4	32,4
Cuba	7,4	17,8	42,6	8,4	6,4	17,3
Ecuador	36,2	13,2	10,3	15,5	3,5	21,3
El Salvador	38,8	9,0	19,1	7,9	10,1	15,2
Guatemala	66,8	10,3	7,0	4,2	1,4	10,3
México	56,3	22,2	15,3	1,4	1,4	3,5
Nicaragua	58,5	9,2	8,5	4,3	9,2	10,4
Panamá	35,0	19,0	10,2	3,7	5,8	26,3
Paraguay	35,4	6,1	10,5	3,9	9,9	34,3
Perú	23,4	8,4	12,3	5,2	10,4	40,3
República Dominicana	45,3	11,8	14,3	5,0	3,1	20,5
Uruguay	20,5	6,3	22,9	9,8	7,8	32,7
Promedio	35,7	11,2	14,0	5,7	6,3	27,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

Chile también representa un caso especial en cuanto a la formación de sus directores y directoras en cursos específicos sobre dirección. Según los datos de este estudio, el 97,5% de los directores chilenos afirman haber realizado y concluido algún curso específico sobre dirección, la cifra más alta de América Latina (cuadro 7).

Analizando las diferencias por tipo de centro, se encuentra que una vez más los directivos de centros rurales son los menos preparados y los de centros privados urbanos los que cuentan

con mejor preparación. Esta tendencia, que se registra prácticamente en la totalidad de los países, también se observa en Chile, aunque en este caso las diferencias son mínimas.

Cuadro 7. América Latina: Porcentaje de directores y directoras de escuelas primarias que han realizado y concluido estudios específicos de dirección, total y por tipo de escuela (%)

País	Total	Tipo de escuela		
		Pública urbana	Privada urbana	Rural
Argentina	89,4	92,4	91,4	84,8
Brasil	78,7	81,4	95,8	67,9
Chile	97,5	96,7	100,0	96,1
Colombia	91,2	97,1	95,0	84,7
Costa Rica	90,4	94,6	82,4	89,2
Cuba	80,9	74,2	--	86,9
Ecuador	82,6	85,0	91,2	77,4
El Salvador	92,2	96,8	95,5	88,5
Guatemala	35,4	39,7	63,0	27,7
México	72,4	72,3	84,2	69,1
Nicaragua	76,3	81,4	82,8	70,8
Panamá	87,0	94,6	100,0	80,2
Paraguay	90,1	90,4	95,5	88,9
Perú	94,9	94,9	100,0	92,2
República Dominicana	85,5	92,7	96,7	76,3
Uruguay	91,4	91,8	96,6	87,9
Promedio	83,5	86,0	91,3	79,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

3. Situación laboral

La gran mayoría de los directores y directoras de escuelas primarias de América Latina tienen contrato por tiempo indefinido (cuadro 8)². Los datos indican que en promedio el 78,4% de estos profesionales disfrutaban de un contrato indefinido. De los restantes, prácticamente la totalidad tienen contrato anual con posibilidades de prórroga.

El análisis por países de nuevo muestra grandes diferencias entre ellos. Destacan en particular las dos situaciones extremas: en El Salvador y Uruguay el porcentaje de directivos con contrato indefinido es inferior al 60%; en Cuba, República Dominicana y Ecuador ese porcentaje supera el 90%.

La situación de Chile en este caso es bastante similar al promedio, ya que el 75,2% de los directivos cuentan con contrato indefinido y el 22,1% con contrato anual con posibilidades de extenderse.

² La figura de "contrato indefinido" no debe confundirse con la ausencia de períodos de contratación definidos. En el caso de Chile, desde el año 2005 el cargo de director tiene por ley una duración de 5 años (para el sector municipal, el único que la normativa regula). Este fue un cambio fundamental, ya que significó superar la figura de los llamados "directores vitalicios" instaurada por la dictadura militar en este país en la década de 1980.

Cuadro 8. América Latina: Distribución de los directores y directoras de escuelas primarias según tipo de contrato (%)

País	Por tiempo indefinido	A plazo de un año con posibilidades de seguir	A plazo menor de un año (suplencias y otros)
Argentina	75,5	21,9	2,7
Brasil	76,6	22,7	0,7
Chile	75,2	22,1	2,8
Colombia	84,1	14,8	1,1
Costa Rica	78,4	16,4	5,2
Cuba	94,8	4,2	1,0
Ecuador	91,3	8,7	0,0
El Salvador	51,5	47,3	1,2
Guatemala	74,9	24,6	0,6
México	85,6	11,4	3,0
Nicaragua	73,4	26,0	0,6
Panamá	83,1	15,4	1,5
Paraguay	86,7	11,9	1,4
Perú	69,9	26,5	3,7
República Dominicana	93,4	5,9	0,7
Uruguay	59,6	33,3	7,1
Promedio	78,4	19,6	2,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

Como promedio del conjunto de países, uno de cada cuatro directores o directoras de escuelas primarias de América Latina tiene otro trabajo (cuadro 9). Esta cifra es más alta en el caso de los directores de centros privados urbanos, en los que llega hasta el 35,1%, seguida por los centros rurales (25,2%) y los centros públicos urbanos (24,3%).

Cuadro 9. América Latina: Porcentaje de directores y directoras de escuelas primarias con otro trabajo, total y por tipo de escuela (%)

País	Total	Tipo de escuela		
		Pública urbana	Privada urbana	Rural
Argentina	27,6	27,5	23,5	30,0
Brasil	30,5	17,1	37,5	43,9
Chile	15,8	11,5	16,3	20,8
Colombia	19,0	5,9	37,5	20,7
Costa Rica	19,3	18,2	17,7	20,6
Cuba	9,8	5,1	--	14,0
Ecuador	36,1	45,9	48,6	23,8
El Salvador	19,4	14,5	36,4	18,8
Guatemala	39,6	51,7	51,7	31,5
México	46,7	60,6	38,9	35,3
Nicaragua	25,1	14,3	37,9	28,7
Panamá	19,1	24,3	21,7	16,1
Paraguay	36,9	22,0	54,6	40,0
Perú	26,0	22,6	45,5	19,1
República Dominicana	21,1	16,4	31,0	20,7
Uruguay	27,0	30,7	27,6	19,0
Promedio	26,2	24,3	35,1	25,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

Estas cifras, como es habitual, ocultan grandes diferencias de un país a otro. Chile, tras el caso especial de Cuba, es el país de América Latina con el menor porcentaje de directores y directoras con otro trabajo, que alcanza a solo el 15,8%; la cifra llega al 20,8% en las escuelas rurales y se reduce a 11,5% en las escuelas públicas urbanas. En el extremo contrario, México registra un 46,7% de directivos con otro trabajo (60,6% en escuelas públicas urbanas) y Guatemala un 39,6% (51,7% en escuelas públicas urbanas).

Estos datos están claramente relacionados con el nivel de sueldos. Así, como se analizará más adelante, Chile es el país de América Latina donde los directores y directoras se sienten más satisfechos con el salario que reciben.

4. Atribuciones de los directores

La normativa de los diferentes países establece con claridad cuáles son las competencias (o atribuciones) de los directores y directoras de escuelas primarias, especialmente las de titularidad pública. Entre ellas suelen incluirse coordinar el centro, ser responsable de la gestión económica y de recursos, llevar la jefatura de personal y representar al centro.

A pesar de ello, cuando se pregunta a estos profesionales por su responsabilidad en diferentes tareas, aparecen una gran variedad de respuestas. En este estudio se consultó a los directores y directoras sobre su responsabilidad en una docena de tareas tanto de carácter organizativo como pedagógico. Las respuestas entregadas por los directores de escuelas primarias públicas se presentan en los cuadros 10 (tareas organizativas) y 11 (tareas pedagógicas) y las respuestas de los directores de escuelas primarias privadas en los cuadros 12 (tareas organizativas) y 13 (tareas pedagógicas).

En el caso de los centros públicos, y con muchos matices en las repuestas, los datos indican que:

1. Salvo en Nicaragua, Ecuador y Perú, los directores y directoras de centros públicos de enseñanza primaria no son los responsables de la contratación de los docentes. En esos países, entre el 30% y el 45% de los directores afirman serlo.
2. Tampoco tienen, en general, competencias en el despido de profesores, excepto en Cuba, donde el 34,2% de los directivos afirman ser el principal responsable.
3. Los directores no tienen competencias ni en el establecimiento de los sueldos iniciales de los docentes ni en su aumento, en ningún país de América Latina.
4. Como promedio para el conjunto de países, uno de cada tres directivos afirma ser el principal responsable de definir las acciones de desarrollo profesional de los docentes.
5. También uno de cada tres señala ser el mayor responsable de decidir el uso de los recursos económicos que llegan a la escuela.
6. La mitad de los directivos dicen ser el máximo responsable de establecer las reglas disciplinarias de los estudiantes.
7. Un 20% de los directores, como promedio del conjunto de países, afirman que ellos son responsables de establecer los criterios de evaluación de los estudiantes. En Uruguay y Guatemala, sin embargo, aproximadamente el 44% afirman serlo.

8. La mayoría de los directivos de casi todos los países (excepto Brasil, Colombia y El Salvador) afirman ser los máximos responsables de la admisión de los estudiantes a la escuela.
9. Sin embargo, no son competencia del director o directora ni elegir los textos que se utilizan en la escuela ni determinar los contenidos que se enseñan.
10. Por último, decidir qué cursos, actividades extra-curriculares o complementarias se desarrollan en la escuela es responsabilidad principalmente de uno de cada tres directivos en promedio, pero con muchas diferencias entre países.

Cuadro 10. América Latina: Escuelas primarias públicas, Porcentaje de directores y directoras que afirman ser el principal responsable en diferentes tareas organizativas (%)

País	Contratar profesores	Despedir profesores	Establecer sueldos iniciales de los profesores	Determinar aumento de salarios de los profesores	Definir las acciones de desarrollo profesional de los docentes	Decidir el uso de los recursos económicos que llegan a la escuela
Argentina	11,5	14,2	0,0	0,0	34,0	63,5
Brasil	5,8	4,2	0,8	0,0	8,5	19,8
Chile	5,4	3,6	0,9	0,0	30,3	31,1
Colombia	2,8	1,5	0,7	0,7	37,6	16,8
Costa Rica	6,2	4,4	1,8	0,9	21,6	23,3
Cuba	13,4	34,2	0,5	12,3	61,5	49,7
Ecuador	36,3	19,3	9,9	12,9	37,3	36,8
El Salvador	4,6	4,01	2,0	1,3	42,5	5,3
Guatemala	2,5	3,7	1,8	1,8	18,4	18,7
México	8,9	8,0	0,9	1,7	19,1	28,2
Nicaragua	44,8	27,0	16,4	7,2	39,3	20,6
Panamá	9,8	12,0	4,5	3,6	29,8	45,7
Paraguay	14,8	8,0	4,0	3,2	45,5	35,4
Perú	30,8	11,2	4,3	5,2	43,6	36,3
República Dominicana	26,5	12,3	11,1	11,4	30,8	22,9
Uruguay	5,9	3,6	0,6	0,6	25,6	68,2
Promedio	14,4	10,7	3,8	3,9	32,8	32,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

Respecto a la situación de Chile en el contexto latinoamericano, dada la enorme variabilidad encontrada entre los países, no parece destacarse en ningún sentido ni en ninguna de las atribuciones consultadas. Es, por tanto, en este aspecto un país promedio dentro de América Latina: las atribuciones de sus directores son las mismas que en la mayoría de los países.

Al analizar las competencias de los directores y directoras de los centros privados, como podría esperarse, se observa que en mayor medida son los máximos responsables de muchas de las tareas planteadas (cuadros 12 y 13). Así, lo son especialmente en las tareas de contratar docentes y definir las acciones para su desarrollo profesional, establecer las reglas disciplinarias para los alumnos, decidir sobre la admisión de los estudiantes a la escuela y determinar qué cursos, actividades extra-curriculares o complementarias se ofrecerán a los estudiantes.

Cuadro 11. América Latina: Escuelas primarias públicas, Porcentaje de directores y directoras que afirman ser el principal responsable en diferentes tareas de carácter pedagógico (%)

País	Establecer las reglas disciplinarias para los alumnos	Establecer los criterios de evaluación de los estudiantes	Admitir a los estudiantes a la escuela	Elegir los textos a utilizar	Determinar los contenidos a enseñar	Decidir cursos, actividades extra-curriculares o complementarias
Argentina	62,0	25,0	86,0	8,7	14,9	55,1
Brasil	42,1	3,7	39,1	1,8	0,9	15,3
Chile	33,0	14,9	70,2	6,3	6,4	26,7
Colombia	10,9	5,9	43,5	3,7	6,7	23,5
Costa Rica	43,0	14,7	83,6	7,6	4,8	46,3
Cuba	44,0	10,6	63,2	2,7	4,8	26,5
Ecuador	39,4	28,0	73,6	8,3	8,3	35,5
El Salvador	42,1	17,0	43,0	10,3	4,7	39,2
Guatemala	72,9	43,8	72,6	20,1	17,9	34,8
México	50,0	12,9	77,1	6,6	7,5	28,7
Nicaragua	32,4	21,3	63,6	10,1	11,9	31,6
Panamá	59,3	21,4	83,8	12,3	9,0	47,0
Paraguay	61,9	15,3	68,6	4,7	4,0	36,0
Perú	55,6	23,5	83,7	16,9	18,2	44,7
República Dominicana	30,5	10,9	69,8	4,4	5,8	41,6
Uruguay	81,5	44,3	81,7	21,4	23,9	59,0
Promedio	47,5	19,6	68,9	9,1	9,4	37,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

Cuadro 12. América Latina: Escuelas primarias privadas, Porcentaje de directores y directoras que afirman ser el principal responsable en diferentes tareas organizativas (%)

País	Contratar profesores	Despedir profesores	Establecer sueldos iniciales de los profesores	Determinar aumento de salarios de los profesores	Definir las acciones de desarrollo profesional de los docentes	Decidir el uso de los recursos económicos que llegan a la escuela
Argentina	17,2	10,3	0,0	0,0	55,2	7,4
Brasil	52,9	41,2	40,0	30,0	47,1	31,6
Chile	40,0	28,6	10,8	8,1	45,2	17,7
Colombia	51,4	47,4	32,4	29,0	45,7	33,3
Costa Rica	41,7	33,3	16,7	8,3	36,4	16,7
Cuba	--	--	--	--	--	--
Ecuador	47,8	50,0	44,0	44,0	50,0	40,9
El Salvador	69,2	46,2	30,8	30,8	76,9	38,5
Guatemala	62,5	50,0	37,5	37,5	100,0	42,9
México	0,0	0,0	0,0	0,0	80,0	20,0
Nicaragua	62,5	50,0	25,0	25,0	50,0	50,0
Panamá	55,6	66,7	44,4	30,0	66,7	20,0
Paraguay	16,7	20,0	25,0	25,0	0,0	20,0
Perú	50,0	50,0	25,0	25,0	80,0	60,0
República Dominicana	71,4	71,4	57,1	57,1	71,4	16,7
Uruguay	60,0	45,5	8,3	8,3	45,5	20,0
Promedio	46,6	40,7	26,5	23,9	56,7	29,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

Los datos muestran que los directores y directoras de escuelas privadas primarias en Chile son en menor medida que sus colegas de América Latina los principales responsables de muchas de las tareas analizadas. Así ocurre en atribuciones como decidir sobre el despido de los profesores, establecer los sueldos iniciales de los profesores, decidir el uso de los recursos económicos que llegan a la escuela, establecer los criterios de evaluación de los estudiantes, elegir los textos que se utilizarán y determinar los contenidos a enseñar.

Cuadro 13. América Latina: Escuelas primarias privadas, Porcentaje de directores y directoras que afirman ser el principal responsable en diferentes tareas de carácter pedagógico (%)

País	Establecer las reglas disciplinarias para los alumnos	Establecer los criterios de evaluación de los estudiantes	Admitir a los estudiantes a la escuela	Elegir los textos a utilizar	Determinar los contenidos a enseñar	Decidir cursos, actividades extra-curriculares o complementarias
Argentina	64,3	63,3	76,7	10,3	51,9	70,4
Brasil	50,0	0,0	44,4	0,0	0,0	50,0
Chile	51,5	20,6	66,7	3,2	9,4	41,9
Colombia	34,3	29,4	54,3	20,6	36,4	38,2
Costa Rica	45,5	36,4	50,0	22,2	16,7	33,3
Cuba	--	--	--	--	--	--
Ecuador	61,9	50,0	81,0	22,2	29,4	52,4
El Salvador	76,9	69,2	92,3	30,8	25,0	46,2
Guatemala	83,3	80,0	100,0	50,0	66,7	60,0
México	80,0	60,0	60,0	40,0	40,0	80,0
Nicaragua	37,5	12,5	75,0	57,1	0,0	50,0
Panamá	30,0	30,0	80,0	20,0	33,3	62,5
Paraguay	20,0	16,7	20,0	0,0	0,0	16,7
Perú	0,0	0,0	100,0	25,0	50,0	25,0
República Dominicana	42,9	42,9	42,9	42,9	28,6	57,1
Uruguay	36,4	30,0	54,6	27,3	36,4	50,0
Promedio	47,6	36,1	66,5	24,8	28,2	48,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

5. Dedicación al desempeño de sus funciones

El tiempo de dedicación de los directores y directoras de América Latina a la escuela que conducen varía en forma importante de un centro a otro. La situación más habitual en la región (en un 34,7% de los casos) es que tengan asignadas entre 31 y 40 horas a la semana (cuadro 14). Un 28,7% de los directores, como promedio, dedican más de 40 horas semanales al trabajo en ellas (incluyendo un 21% que dedica entre 41 y 50 horas y un 7,7%, más de 50 horas a la semana). Con ello, uno de cada tres directivos en las escuelas primarias de América Latina dispone de 30 horas semanales o menos de dedicación, incluyendo un 12,8% que dispone de menos de 20 horas.

Frente a esa dispersión, en Chile cerca del 90% de los directores o directoras dicen dedicar entre 41 y 50 horas a la semana y solo el 1,3% dicen dedicar menos de 20 horas, lo que podría ser considerado como una dedicación de tiempo parcial. Es decir, de nuevo se observa una situación radicalmente diferente a la del resto de países de América Latina.

Cuadro 14. América Latina: Distribución de los directores o directoras de escuelas primarias según el número de horas de dedicación semanal (%)

País	Dedicación a la escuela en horas por semana					
	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60
Argentina	3,4	6,0	52,4	30,8	6,0	1,3
Brasil	8,3	7,6	7,6	54,2	13,9	8,3
Chile	0,0	1,3	0,0	8,0	88,0	2,7
Colombia	18,5	6,4	13,9	35,3	17,3	8,7
Costa Rica	11,9	3,0	0,8	24,6	29,1	30,6
Cuba	5,2	6,7	3,6	7,3	50,3	26,9
Ecuador	7,9	6,6	50,0	29,6	5,3	0,7
El Salvador	7,4	0,0	14,7	20,3	44,2	13,5
Guatemala	6,2	0,6	80,8	10,2	0,6	1,7
México	3,9	16,3	60,5	17,1	1,6	0,8
Nicaragua	15,0	4,1	12,9	38,1	19,7	10,2
Panamá	6,3	1,6	30,5	39,8	19,5	2,3
Paraguay	13,6	8,2	6,1	57,1	10,2	4,8
Perú	5,6	0,8	16,7	69,1	6,4	1,6
República Dominicana	9,4	8,7	9,4	50,0	18,1	4,4
Uruguay	2,6	2,6	21,1	63,2	5,3	5,3
Promedio	7,8	5,0	23,8	34,7	21,0	7,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

Si se considera una dedicación a tiempo completo de 40 o más horas de trabajo a la semana, los datos revelan una impresionante variabilidad de un país a otro en el porcentaje de directores que están a tiempo completo en la escuela (cuadro 15). Así, mientras en Guatemala o México, solo lo están en promedio un 8% de los directivos, en Chile lo están prácticamente todos, más de un 90%.

Cuadro 15. América Latina: Porcentaje de directores y directoras de escuelas primarias con dedicación de tiempo completo en la escuela, total y por tipo de escuela (%)

País	Total	Tipo de escuela		
		Pública urbana	Privada urbana	Rural
Argentina	26,9	29,5	19,4	28,1
Brasil	74,3	86,6	78,3	57,4
Chile	92,7	100,0	90,9	85,7
Colombia	57,8	71,2	42,9	54,4
Costa Rica	79,1	88,5	76,5	72,3
Cuba	83,4	98,9	--	69,3
Ecuador	21,1	20,8	39,3	14,1
El Salvador	75,5	83,1	52,4	75,9
Guatemala	7,9	15,9	28,6	0,9
México	8,5	5,3	41,7	5,0
Nicaragua	65,3	70,4	75,0	58,0
Panamá	53,1	84,4	85,0	31,6
Paraguay	72,1	75,7	47,4	75,8
Perú	75,4	86,0	74,1	65,3
República Dominicana	54,4	47,9	64,0	55,4
Uruguay	72,1	76,5	44,0	76,0
Promedio	57,5	65,0	57,3	51,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

El análisis por tipo de escuela muestra una tendencia con muchas excepciones: el mayor porcentaje de directivos a tiempo completo en la escuela se observa entre los que están a cargo de escuelas públicas urbanas, luego en escuelas privadas urbanas y, por último, en escuelas rurales. Esa tendencia se verifica también en Chile, que además es el país con mayor porcentaje de directores y directoras a tiempo completo en los tres tipos de escuela. Los datos de Chile son sorprendentes por la diferencia con otros países, por ejemplo con México, donde solo el 5% de los directivos de escuelas públicas urbanas están a tiempo completo, mientras en Chile lo está el 100%.

Respecto del tipo de tareas que desarrollan los directores, los datos muestran que en promedio aproximadamente un 20% del tiempo lo dedican a actividades de enseñanza directa y el 80% restante a actividades ligadas a la función directiva (cuadro 16). El análisis por países muestra importantes diferencias; sin embargo, prácticamente en la totalidad de ellos los directores dedican en promedio entre un 90% y un 70% de su tiempo a tareas ligadas a la función directiva. Los extremos los representan por un lado, Brasil con un 93%, Argentina con un 89% y Cuba con un 88,3%; y por el otro, Guatemala con un 65,6%, Ecuador con un 67,5% y Perú con un 69,4%.

En general, los directivos de centros urbanos privados son los que más tiempo dedican a tareas puramente directivas y los de escuelas rurales (normalmente más pequeñas) los que más tiempo dedican a tareas de enseñanza directa.

Chile se encuentra en una situación un poco por encima del promedio de los países de América Latina, con un 82,1% del tiempo de sus directivos dedicado a actividades de gestión. Curiosamente los directores de centros públicos urbanos dedican a esta actividad una mayor proporción de tiempo que los de centros privados urbanos (92,8% frente a 89,4%).

Cuadro 16. América Latina: Promedio del tiempo que los directores y directoras de escuelas primarias dedican a actividades de dirección (frente a actividades docentes), total y por tipo de escuela (%)

País	Total	Tipo de escuela		
		Pública urbana	Privada urbana	Rural
Argentina	89,0	94,0	95,0	80,4
Brasil	93,0	96,0	96,0	88,0
Chile	82,1	92,8	89,4	62,7
Colombia	87,8	94,1	84,0	84,7
Costa Rica	73,7	78,5	95,6	64,1
Cuba	88,3	87,9	--	88,7
Ecuador	67,5	69,4	83,2	59,8
El Salvador	72,1	89,4	78,9	58,8
Guatemala	65,6	89,5	89,0	51,9
México	77,2	88,7	93,1	63,6
Nicaragua	85,7	88,3	91,8	81,4
Panamá	73,6	89,9	91,2	61,8
Paraguay	83,6	87,9	86,6	81,2
Perú	69,4	80,5	83,4	51,5
República Dominicana	84,1	90,3	85,8	78,9
Uruguay	80,5	89,6	88,6	56,6
Promedio	79,6	87,9	88,8	69,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

6. Distribución de su tiempo directivo

Los datos muestran que, como promedio, los directores y directoras de América Latina dedican la cuarta parte de su tiempo directivo (24,8%) a actividades de carácter administrativo y que luego, en orden decreciente, dedican el 16,6% de su tiempo a supervisión, evaluación y orientación de profesores, el 16,1% a actividades vinculadas al liderazgo instructivo, el 12,3% a relaciones públicas, el 9,9% a actividades de desarrollo personal y el 8,5% a conseguir recursos, donaciones o convenios para la escuela (cuadro 17).

De nuevo, esta distribución oculta diferencias muy importantes entre países. La más llamativa es la que se observa entre el patrón de distribución de tiempos de Cuba y del resto de los países de América Latina. En este país los directores y directoras dedican una gran parte de su tiempo a actividades de supervisión, y muy poco a conseguir recursos, a tareas administrativas o de relaciones públicas.

Chile destaca como el país cuyos directores dedican más tiempo a tareas administrativas (31,3% del tiempo), seguido por Costa Rica (29,2%), Argentina (27,5%) y México (27,3%). Los que menos tiempo dedican a estas tareas, además de Cuba (11%), son Panamá (22,2%), Nicaragua (23%), Paraguay (23,1%), República Dominicana (23,3%) y Guatemala (23,6%).

Respecto a tareas de liderazgo pedagógico, entendidas como la suma de las actividades de liderazgo instructivo y de supervisión, evaluación y orientación de los docentes, se observa que tras Cuba (con el 59,6% de tiempo de dedicación) se encuentran Argentina (35,9%), Nicaragua (34,6%) y República Dominicana (33,4%); los países que menos proporción de tiempo dedican a estas tareas son Panamá (27%), Ecuador (28,4%), Perú (28,9%) y Brasil (29%).

Cuadro 17. América Latina: Distribución del tiempo dedicado a tareas directivas de los directores y directoras de escuelas primarias (%)

País	Tareas administrativas	Liderazgo instructivo	Supervisión, evaluación y orientación de profesores	Relaciones públicas	Buscar recursos o convenios para la escuela	Actividades de desarrollo profesional	Otras actividades
Argentina	27,5	17,9	18,0	12,7	6,3	8,8	8,9
Brasil	26,2	16,9	12,1	10,9	7,3	10,8	16,0
Chile	31,3	18,8	12,3	14,1	5,5	8,3	9,9
Colombia	24,6	17,4	13,1	11,3	11,3	9,7	12,7
Costa Rica	29,2	16,9	12,9	12,9	9,1	7,5	11,5
Cuba	11,0	22,1	37,5	6,9	2,4	11,6	8,6
Ecuador	26,1	13,7	14,7	13,7	10,9	10,2	10,7
El Salvador	26,8	15,8	14,4	11,6	9,9	8,7	12,8
Guatemala	23,6	14,8	15,1	12,3	9,7	10,1	14,5
México	27,3	14,9	14,7	13,9	9,3	11,0	9,6
Nicaragua	23,0	13,1	21,5	14,1	7,3	8,0	13,0
Panamá	22,2	12,9	14,1	13,6	11,1	11,9	14,2
Paraguay	23,1	17,6	14,8	12,3	10,9	10,4	10,9
Perú	26,3	15,1	13,8	12,6	8,2	9,6	14,4
República Dominicana	23,3	12,7	20,7	11,7	8,1	11,5	12,0
Uruguay	25,9	16,7	15,7	12,2	8,8	10,4	10,3
Promedio	24,8	16,1	16,6	12,3	8,5	9,9	11,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

7. Satisfacción de los directores y directoras

Este último bloque está destinado a conocer el grado de satisfacción de los directores y directoras de América Latina, incluyendo a Chile, frente a una serie de factores tales como su salario, sus posibilidades de desarrollo profesional, su relación con los diferentes colectivos de la comunidad educativa, así como su deseo por ser reasignados a otra escuela.

En el cuadro 18 se presentan los valores medios de satisfacción de los directores y directoras frente a una serie de siete factores, utilizando una escala que va desde 1 (nada satisfecho) hasta 4 (muy satisfecho), de tal forma que 2,5 es el punto medio. Así mirado, los directivos están globalmente satisfechos (puntuación media superior a 2,5) con todos los aspectos consultados excepto con su salario.

Efectivamente, para el conjunto de países el promedio de satisfacción de los directivos con sus salarios es de 2,42 y en solo cuatro países el nivel de satisfacción supera en forma significativa ese “aprobado”: Cuba, Colombia, Chile y Panamá. Así, los directivos chilenos se encuentran entre los más satisfechos con su salario de toda la región.

Más satisfechos están en general los directores y directoras, en el conjunto de la región, con sus posibilidades de desarrollo personal (3,04 de promedio), con variaciones que van desde 2,73 en Nicaragua hasta 3,65 en Cuba. Los directores de Chile, con un 3,05, se encuentran en la media de la región.

Cuadro 18. América Latina: Grado de satisfacción de los directores y directoras de escuelas primarias, en escala de 1 (nada satisfecho/a) a 4 (muy satisfecho/a)

País	Con su salario	Con su posibilidad de desarrollo profesional	Con su relación con los docentes	Con su relación con los estudiantes	Con su relación con los padres de familia	Con las autoridades educativas fuera de la escuela	Con su relación con las autoridades de las comunidades
Argentina	2,18	2,75	3,50	3,72	3,34	3,34	3,33
Brasil	2,48	3,07	3,41	3,51	3,41	3,38	3,43
Chile	2,78	3,05	3,47	3,71	3,42	3,43	3,44
Colombia	2,81	3,08	3,47	3,55	3,37	3,40	3,34
Costa Rica	2,46	3,18	3,64	3,75	3,41	3,41	3,46
Cuba	3,30	3,65	3,74	3,80	3,70	3,62	3,75
Ecuador	2,22	3,05	3,50	3,69	3,41	3,38	3,25
El Salvador	2,38	3,05	3,64	3,73	3,62	3,57	3,47
Guatemala	2,23	2,80	3,50	3,64	3,45	3,36	3,40
México	2,34	2,80	3,39	3,49	3,23	3,23	3,11
Nicaragua	1,97	2,73	3,41	3,66	3,46	3,34	3,40
Panamá	2,58	3,17	3,58	3,67	3,41	3,40	3,40
Paraguay	2,27	3,06	3,46	3,53	3,40	3,39	3,36
Perú	2,09	2,91	3,17	3,39	3,05	2,81	2,92
República Dominicana	2,35	3,25	3,59	3,66	3,54	3,48	3,50
Uruguay	2,24	3,04	3,59	3,64	3,30	3,35	3,39
Promedio	2,42	3,04	3,50	3,63	3,41	3,37	3,37

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

Un alto grado de satisfacción expresan también los directores y directoras de la región frente a su relación con los diferentes colectivos de la comunidad, especialmente con los estudiantes (3,63 de promedio en la región) y, en menor grado, con los docentes (3,50); y un nivel algo menor de satisfacción en su relación con las autoridades educativas fuera de la escuela y con las autoridades de la comunidad (3,37 en ambos casos).

En términos generales, Chile se encuentra en una situación algo por encima de la media en cuatro de los cinco factores, y por debajo de la media en uno. En comparación con los demás países de la región, los directivos chilenos están especialmente contentos frente a su relación con los estudiantes (es el quinto país en este aspecto) y particularmente descontentos frente a su relación con los docentes (es el sexto país con directivos más descontentos en este aspecto).

Esta satisfacción general que los directores y directoras chilenos expresan frente a su trabajo (en comparación con otros países) tiene su correlato en el bajo porcentaje de directores y directoras a quienes les gustaría ser reasignados de centro (cuadro 19). Efectivamente, tras los casos de Brasil y Cuba, solo al 8,9% de los directores y directoras de escuelas primarias chilenas les gustaría ser asignados a otro centro, lo que muestra que estos directivos se encuentran entre los más satisfechos con la escuela donde laboran. Esta cifra es significativamente más baja que el promedio de la región, de 21,5%, y que los porcentajes registrados en países como Perú y Panamá, que llegan hasta el 49% y el 40,4%, respectivamente.

Desglosando estos datos según el tipo de escuela, se observa que en el conjunto de la región son los directivos de escuelas rurales los que, con gran diferencia, se encuentran más insatisfechos globalmente: a uno de cada tres le gustaría ser reasignado. Ello es un indicador de las difíciles condiciones en que muchas veces desarrollan su trabajo. En el extremo opuesto, solo un 7,6% de los directivos de centros privados desearían ser reasignados.

En Chile, les gustaría ser asignados a otro establecimiento al 16,0% de los directivos de escuelas rurales, al 8,2% de los directivos de escuelas públicas urbanas y solo al 2,1% de aquellos de escuelas privadas urbanas.

Cuadro 19. América Latina: Porcentaje de directores y directoras de escuelas primarias a quienes les gustaría ser reasignados, total y por tipo de escuela (%)

País	Total	Tipo de escuela		
		Pública urbana	Privada urbana	Rural
Argentina	9,8	7,4	8,8	13,1
Brasil	4,0	1,4	0,0	8,8
Chile	8,9	8,2	2,1	16,0
Colombia	15,0	10,3	0,0	25,6
Costa Rica	27,3	24,1	5,9	35,3
Cuba	4,9	5,1	--	4,7
Ecuador	33,1	11,7	21,9	53,8
El Salvador	26,3	11,5	9,1	39,6
Guatemala	31,7	15,5	10,3	43,5
México	18,1	7,5	5,3	31,9
Nicaragua	26,9	21,0	7,1	37,0
Panamá	40,4	13,5	0,0	62,8
Paraguay	23,2	22,0	14,3	25,4
Perú	49,0	34,4	18,2	80,3
República Dominicana	10,2	5,4	10,3	13,6
Uruguay	14,4	13,8	0,0	22,4
Promedio	21,5	13,3	7,6	32,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SERCE (LLECE, 2008).

8. Algunas implicaciones

Al llegar al final de esta breve descripción, la impresión que queda es que una gran cantidad de cifras –excesiva, incluso– han evidenciado la veracidad de la frase que abría el capítulo: “Los directores y directoras de escuelas de educación primaria chilenas son, en gran medida, diferentes a sus pares de América Latina”. Incluso es posible ir más allá, para afirmar que son radicalmente distintos. Lo que no queda claro es si esa diferencia significa que están en mejores condiciones para aportar al logro de escuelas de calidad; quizá sea así en algunos aspectos, pero en otros claramente no.

Antes de entrar en un incipiente análisis valorativo, puede ser útil presentar, a modo de breve recordatorio, las ideas más importantes que sobresalen del texto:

1. La dirección de escuelas primarias en Chile es una profesión masculinizada y envejecida, pero también cuenta con líderes más experimentados que en otros países de la región. En efecto, es uno de los países con una menor proporción de mujeres en puestos de dirección, especialmente en las escuelas privadas, donde solo uno de cada tres directivos es mujer; y es el país con los directivos escolares de mayor edad de América Latina, con un promedio de 53,9 años, frente a un promedio regional de 44,8 años. También es uno de los países donde los directivos cuentan con más experiencia en el cargo (13,2 años frente a un promedio regional de 9,5 años) y donde llevan más tiempo como directivos en la escuela en que se desempeñan (8,9 años frente a un promedio regional de 6,6 años).
2. Los directores y directoras chilenos han tenido una larga preparación, tanto en su formación inicial como en su formación específica en materia de gestión. En este último aspecto se puede incluso sostener que son los que cuentan con el mayor nivel de formación de toda América Latina.
3. Aunque el porcentaje de directivos con contrato indefinido es bastante similar al promedio de la región (75,2% frente a un promedio regional de 78,4%), Chile es, tras Cuba, el país de América Latina con un menor porcentaje de directores y directoras con otro trabajo.
4. Este hecho es causa y consecuencia de que prácticamente la totalidad de los directores chilenos dedican a las funciones directivas más de 40 horas a la semana, es decir, tienen dedicación a tiempo completo, situación nada habitual en América Latina.
5. Además, es el país cuyos directores y directoras de escuelas primarias dedican proporcionalmente más tiempo a tareas administrativas (un 31,3% de su tiempo directivo) frente a tareas pedagógicas o de vinculación.
6. Por último, globalmente hablando, los directores y directoras chilenos se encuentran satisfechos con su trabajo, de tal forma que a muy pocos de ellos les gustaría ser reasignados. En otros aspectos, frente al resto de países de la región, los directivos chilenos están especialmente contentos con su sueldo y con su relación con los estudiantes, aunque también más descontentos que la media regional en su relación con los docentes.

Pero no es oro todo lo que reluce. Esta situación diferencial de los directivos chilenos frente a los del resto de América Latina plantea algunos retos e, incluso, algún elemento preocupante que debe ser abordado con seriedad y urgencia. Así, sin pretender ser exhaustivos, es posible aportar algunas ideas para una reflexión informada.

Se ha señalado que la edad media de los directivos chilenos supera en 9 años el promedio de América Latina. Este dato en sí mismo podría ser considerado positivo; sin embargo, significa contar con un colectivo envejecido, con las implicaciones que eso tiene. El 25% de los directores y directoras de escuelas primarias chilenas tienen 60 años o más, cifra que llega al 32% en los centros públicos urbanos. Estas cifras indican que en pocos años debe haber una renovación importante de ese colectivo, lo que requiere invertir en su formación recursos considerables.

También se ha destacado que Chile es el tercer país de la región donde los directores y directoras llevan más tiempo ejerciendo sus funciones en la escuela que conducen, con una media de casi 8,9 años. Contrariamente a lo que podría suponerse, la investigación internacional no ha encontrado evidencias de que, pasados unos años, a mayor antigüedad en el cargo los directivos desarrollen una mejor gestión. Incluso algunos investigadores consideran que una estabilidad muy marcada en el cargo es contraproducente, dado que fomenta una excesiva centralización de poder e impide una democratización del centro (por ejemplo, Knoop y Wagner, 1986; Sáenz Barrio y Debón, 1995; Murillo et al., 1999; Elmore, 2000; Grubb et al., 2003; Baker et al., 2010). Así, puede concluirse que si es positivo un cierto nivel de experiencia, una excesiva estabilidad puede conllevar problemas. En este sentido, hay que tener presente que el 38,3% de los directores y directoras de escuelas primarias chilenas lleva 10 o más años en ese cargo en la misma escuela, cifra que alcanza el 53,2% en las escuelas rurales.

No hay que olvidar tampoco el preocupante dato de que el 25% de los directores y directoras chilenos afirman no tener contrato indefinido. Esto significa que una de cada cuatro escuelas tiene un directivo inestable, que difícilmente puede plantear propuestas o proyectos de mejora a medio y largo plazo. Incrementar la estabilidad de los directores y directoras es, por tanto, un reto urgente.

En todo caso, el dato más preocupante de este estudio es la constatación de que los directivos chilenos son los que más tiempo dedican de toda América Latina a tareas administrativas, un 31,3% de su tiempo directivo. En este caso, la investigación es concluyente: los mejores directores, los que lideran las escuelas donde los estudiantes más aprenden, son aquellos que más tiempo dedican a tareas pedagógicas y menos a tareas administrativas (Gordon, 1996; Murillo y Barrio, 1999; Cotton, 2003; Rayfield y Diamantes, 2004; Murillo, 2007; Buttram et al., 2008; Walker, 2009; Murillo y Román, en prensa). De esta forma, parece claro que uno de los retos que debe enfrentar el sistema educativo chileno para mejorar la incidencia de los directores y directoras en el logro de escuelas de calidad, es limitar la cantidad de tareas administrativas y burocráticas a las que tienen que dedicar su tiempo y sus esfuerzos.

Adicionalmente, y aunque no era el objetivo de este artículo, se han evidenciado las inequidades que existen entre la situación de la dirección de escuelas de educación primaria rurales y urbanas. En todos los indicadores analizados –antigüedad, experiencia, situación laboral, formación inicial y permanente, nivel de satisfacción, entre otros– ha quedado en evidencia que las escuelas rurales cuentan con directores y directoras en situación de desventaja frente a los directivos de escuelas urbanas. De esta forma, surge una clara conclusión: es prioritaria la atención a los directores y directoras de escuelas rurales, como condición *sine qua non* para conseguir un sistema educativo equitativo y, con ello, de calidad.

No hay dudas sobre la importancia de una buena dirección para conseguir escuelas de calidad. Este estudio comparativo de carácter cuantitativo ha aportado algunos datos sobre la situación de la dirección escolar en Chile. Aunque en el contexto regional su situación es globalmente positiva, también deja planteados algunos retos que el país debe enfrentar en el futuro. No hacerlo representa un grave riesgo para la calidad y la equidad del sistema educativo chileno.

Bibliografía

- Baker, B. D., Punswick, E. y Belt, C. (2010). School leadership stability, principal moves, and departures: Evidence from Missouri. *Educational Administration Quarterly*, 46, 523-557.
- Buttram, J. L., Mead, H., Loftus, D. y Wilson, J. O. (Abril, 2008). *Allocation of school leaders time. A presentation to the Annual Meeting of American Educational Research Association*, Nueva York.
- Cotton, K. (2003). *Principals and student achievement: What the research says*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Elmore, R. F. (2000). *Building a new structure for school leadership*. Washington: The Albert Shanker Institute.
- Gordon, R. L. (1996). *Relationships among secondary principal use of time, principal effectiveness, and student achievement* (Tesis doctoral). University of Missouri-Columbia, Columbia, Missouri.
- Grubb, W. N., Flessa, J., Tredway, L. y Stem, J. (Abril, 2003). *A job too big for one: Multiple principals and other approaches to school leadership. A presentation to the Annual Meeting of American Educational Research Association*. Chicago, Illinois.
- Knoop, R. y Wagner, J. (1986). Alternant leadership: increasing school system effectiveness. *Canadian Administrator*, 25(4), 6-8.
- LLECE - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer Reporte SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo)*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- Murillo, F. J. (Coord.). (2007). *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Murillo, F. J. y Barrio, R. (1999). Análisis de la distribución del tiempo de los directivos de centros de enseñanza primaria. *Revista de Educación*, 319: 201-222.
- Murillo, F. J., Barrio, R. y Pérez-Albo, M. J. (1999). *La dirección escolar. Análisis e investigación*. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, CIDE.
- Murillo, F. J. y Román, M. (en prensa). 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, Mayo-agosto 2013. doi:10-4438/1988-592X-RE-2011-361-138.
- Rayfield, R. y Diamantes, T. (2004). Task analysis of the duties performed in secondary school administration. *Education*, 124(4), 709-713.
- Sáenz Barrio, O. y Debón, S. (1995). Teorías sobre el deterioro de la dirección escolar. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 24, 193-206.
- Walker, J. (Agosto, 2009). *Reorganizing leader's time: Does it create better schools for students? A presentation to the Annual Conference of the National Council of Professors of Educational Administration*. San Antonio, TX.

CARACTERIZACIÓN DE LOS DIRECTORES ESCOLARES EN CHILE

Franco Fernández, Carla Guazzini y Mario Rivera

Franco Fernández

Investigador del Centro de Estudios, Ministerio de Educación (franco.fernandezf@mineduc.cl).

Carla Guazzini

Investigadora del Centro de Estudios, Ministerio de Educación (carla.guazzini@mineduc.cl).

Mario Rivera

Investigador del Centro de Estudios, Ministerio de Educación (mario.rivera@mineduc.cl)

El presente artículo desarrolla una caracterización de los directores de escuela en Chile sobre la base de información proporcionada por la Base de Datos *Panel de Idoneidad Docente 2004-2010* del Ministerio de Educación y por el estudio *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile*, realizado por el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, CEPPE (Proyecto CIE01-CONICYT) entre 2009 y 2011, principalmente.

Introducción

El liderazgo directivo y en particular el rol que ejercen los directores y directoras en el aprendizaje de los estudiantes han ido adquiriendo preponderancia en la política educativa chilena. De hecho, desde hace algo más de un década una serie de modificaciones legales, creación de programas y líneas de acción así lo han dejado de manifiesto.

Desde que en 2004 la Ley 19.532 sobre Jornada Escolar Completa estableciera el rol del director en función de un liderazgo pedagógico, se han aprobado un conjunto de normativas legales que han ido incrementando de manera progresiva las atribuciones y el protagonismo de la figura del director en el proceso de educación escolar.

La recientemente aprobada Ley 21.501 sobre Calidad y Equidad de la Educación entrega mayores atribuciones al director con la finalidad de otorgarle más herramientas para que ejerza su liderazgo. Se establece que el director podrá formar equipos directivos de su confianza (subdirector, inspector general y jefe técnico) sin la necesidad de llamar a concurso. Asimismo se dispone que podrá despedir anualmente hasta a un 5% de su dotación docente de entre aquellos profesionales cuyo desempeño haya sido calificado como básico o insatisfactorio en la última evaluación docente. Por último, el director tendrá la facultad de establecer sistemas de evaluación descentralizados y podrá entregar incentivos o incrementar remuneraciones según los resultados de esta evaluación. Asimismo, con el propósito de atraer a mejores postulantes y en coherencia con las nuevas responsabilidades del cargo, el director accederá a mejores remuneraciones. Por ello, se aumenta la asignación directiva de acuerdo con la matrícula total y el grado de concentración de alumnos prioritarios¹ del establecimiento.

Cabe destacar que el Panel de Expertos por una Educación de Calidad (2010) realizó variadas recomendaciones en torno a los directores, entre las que destacan aumentar sus atribuciones, mejorar sus remuneraciones y mejorar el proceso de selección, las que se encuentran presentes en el espíritu de la Ley de Calidad y Equidad de la Educación.

Considerando esta creciente relevancia, resulta pertinente estudiar las principales características de quienes se desempeñan como directores y directoras en establecimientos educacionales del país, con el fin de conocer quiénes están liderando el proceso educativo de nuestros niños y niñas. Este es precisamente el objetivo del presente artículo. A través de la información disponible en el Ministerio de Educación, se presenta un análisis de caracterización de los directores, considerando variables como tipo de enseñanza impartida por el establecimiento educacional en que trabajan, tipo de dependencia de los establecimientos y algunas variables de contexto, tales como la distribución de directores por género, grupo etario y área (urbana o rural).

Asimismo, se hace uso de la información disponible en la Encuesta *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile* (Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, CEPPE), que representa un primer e importante esfuerzo por recabar información más detallada respecto de la formación académica y las prácticas directivas de nuestros directores,

¹ La Ley 20.248 define como alumnos prioritarios a aquellos a "quienes la situación socioeconómica de sus hogares dificulte sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo" (MINEDUC, 2008, artículo segundo).

para ofrecer un contexto más completo sobre la dirección de los establecimientos escolares del país.

El artículo concluye con una breve mirada a los resultados de la Asignación de Desempeño Colectivo, que se constituye desde 2004 en una importante asignación de recursos para los profesionales de la educación que ejerzan funciones docente-directivas en establecimientos educacionales pertenecientes al sector municipal y al sector particular subvencionado.

1. Breve caracterización

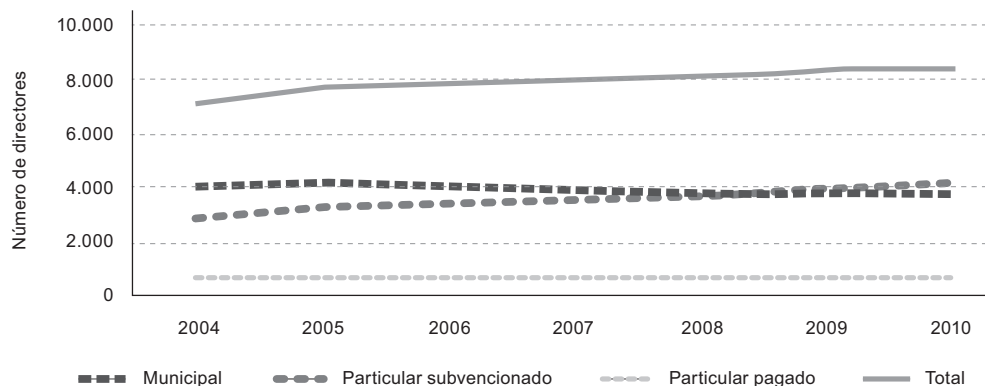
Desde comienzos de los años noventa, el sistema escolar chileno ha experimentado grandes cambios. En particular, el número de establecimientos educacionales muestra un aumento de un 23,2% durante los últimos 22 años, que se explica principalmente por el surgimiento de más de 3.000 nuevos colegios particulares subvencionados. Por su parte, la matrícula nacional ha experimentado un aumento de 20% en el mismo período (entre 1990 y 2011), que se concentra casi exclusivamente en la matrícula de los colegios particulares subvencionados (los cuales han captado más del 90% del crecimiento del período)². Este incremento del número de establecimientos y de la matrícula contrasta con la disminución paulatina que han experimentado tanto el número de centros educacionales como la cantidad de niños y niñas que reciben los establecimientos del sector municipal³.

Esta información pone en contexto el escenario en que se desempeñan los directores y directoras escolares de nuestro país. Es conveniente aclarar que la información utilizada para esta caracterización solo data desde 2004 en adelante, ya que –aun cuando en años anteriores se recolectó información– únicamente a partir de ese año los datos disponibles ofrecen un alto grado de confiabilidad. En este sentido, a continuación se analizan ciertas características de los docentes directivos en el período 2004-2010.

Consecuentemente con el aumento de la cantidad de establecimientos en el país, el número de directores ha crecido desde 7.249 en el año 2004 a 8.405 en el año 2010. Dichos directivos se distribuyen en este último año en un 45% (3.769) en establecimientos municipales, un 49% (4.130) en establecimientos particulares subvencionados y un 6% (506) en establecimientos particulares pagados. De acuerdo con lo anterior, el número de directores de establecimientos particulares subvencionados ha superado desde el año 2008 el de las escuelas municipales (gráfico 1).

² Un análisis detallado de los factores que influyen en la matrícula escolar puede encontrarse en Larrañaga y colaboradores (2009), quienes descomponen el cambio en la matrícula considerando tres efectos: a) demográfico, como cambio de la población en edad escolar; b) de cobertura, como cambio en el porcentaje de estudiantes en edad escolar que se encuentran en el sistema; y c) de composición, como traslado de estudiantes entre establecimientos de distinta dependencia. Los autores concluyen que en el período 2000-2007 se ha producido un aumento de la matrícula de los establecimientos particulares subvencionados en detrimento de la matrícula municipal (efecto de composición).

³ La matrícula y el número de establecimientos municipales han caído un 19% y un 11% respectivamente entre 1990 y 2011.

Gráfico 1. Evolución del número de directores por dependencia del establecimiento, 2004-2010

Fuente: Elaboración propia sobre información de la Base de Datos *Panel de Idoneidad Docente, 2004-2010* (MINEDUC).

Este resultado no debe sorprender. Tal como se mencionó en un comienzo, no solo se ha registrado un aumento del número de establecimientos particulares subvencionados, sino que la cantidad de colegios municipalizados ha ido disminuyendo gradualmente.

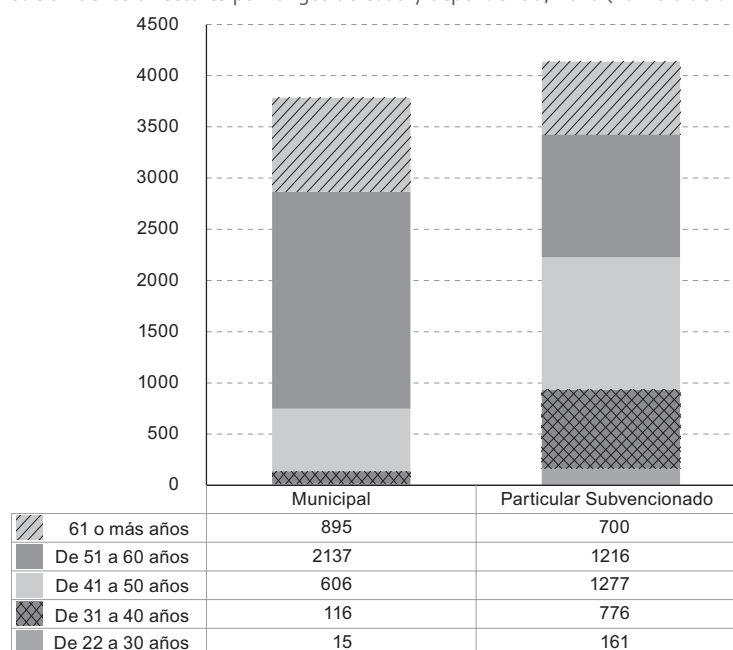
Sin embargo, esta tendencia dispar no es la única diferencia entre ambos tipos de establecimientos. El gráfico 2 presenta información sobre la cantidad de directores por grupo etario, donde se puede apreciar que mientras en los establecimientos municipales la mayoría de los directores (80,4%) superan los 51 años de edad, en los particulares subvencionados más de la mitad de los directores tienen menos de 51 años⁴. Esta situación cobra especial relevancia en el contexto de la nueva Ley 20.501 (Ley de Calidad y Equidad de la Educación), que establece un nuevo sistema de selección de directores, similar al de la Alta Dirección Pública, el cual –dado el alto número de directores mayores de 51 años– será particularmente demandado en los próximos 5 a 10 años, considerando que en dicho período muchos directores se encontrarán en condiciones de jubilar.

La distribución entre directores y directoras, en los tres tipos de dependencia, corresponde a un 45% de hombres y un 55% de mujeres (año 2010).

Asimismo, se observa que en general las directoras mujeres se concentran en rangos de menor edad que los directores. En efecto, la distribución de los directores por género y por rangos de edad (cuadro 1) permite observar que los tres rangos etarios de menor edad representan una mayor proporción dentro de las directoras mujeres que dentro de los hombres. Así, entre las directoras, las de 22 a 30 años representan un 3,4% del total, las de 31 a 40 años un 16,3% y las de 41 a 50 años un 27,1% (frente a 0,8%, 5,4% y 20,9% en el caso de los hombres, respectivamente). Por el contrario, los dos rangos de mayor edad representan un porcentaje más alto del total de directores hombres: entre ellos, un 47% tienen entre 51 y 60 años, y un 25,8% tienen 61 años o más (frente a 37,5% y 15,7% respectivamente, en el caso de las directoras). Como resultado de lo anterior, se observa que entre los directores casi el 73% tienen más de 51 años, mientras entre las directoras casi el 47% tiene menos de 50 años.

⁴ No se presenta en ese gráfico información de los establecimientos particulares pagados, debido a que son solo 506 directores, cantidad que afectaría la interpretabilidad del gráfico.

Gráfico 2. Distribución de los directores por rangos de edad y dependencia, 2010 (número de directores)



Fuente: Elaboración propia sobre información de la Base de Datos *Panel de Idoneidad Docente, 2004-2010* (MINEDUC).

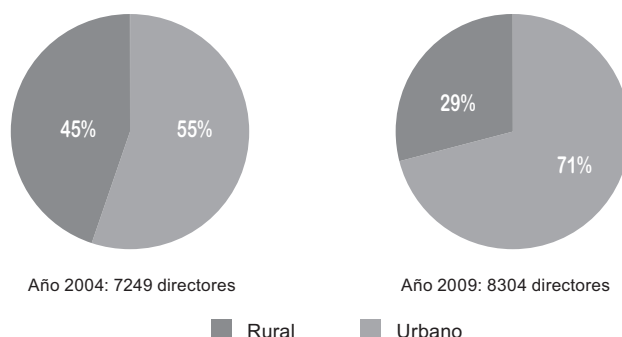
Cuadro 1. Distribución de los directores por género y rangos de edad, 2010 (%)

Rangos de edad	Hombre	Mujer	Total
De 22 a 30 años	0,8	3,4	2,2
De 31 a 40 años	5,4	16,3	11,4
De 41 a 50 años	20,9	27,1	24,3
De 51 a 60 años	47,0	37,5	41,8
61 o más años	25,8	15,7	20,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre información de la Base de Datos *Panel de Idoneidad Docente, 2004-2010* (MINEDUC).

La distribución de los directores según el área geográfica en que se localizan los establecimientos que dirigen, se encuentra en línea con el creciente aumento de la población urbana (gráfico 3). Mientras en 2004 un 45% de los directores se desempeñaba en establecimientos rurales, en 2009 esta cifra cayó a solo el 29%.

En cuanto a la edad, en los establecimientos rurales el porcentaje de directores mayores de 51 años es considerablemente mayor, ya que alcanza al 69% del total (frente a un 58% en el caso de los directores que trabajan en zonas urbanas). Esta situación revela nuevamente un aspecto importante en el marco de la nueva legislación para la contratación de directores. Si bien el número de establecimientos rurales ha disminuido en los últimos 5 años, la gran mayoría de sus directores deberán ser reemplazados en los próximos 5 a 10 años, lo que plantea la necesidad de considerar cómo se implementará el Sistema de Alta Dirección Pública Pedagógica en estas escuelas, que en algunos casos se ubican en lugares muy remotos, lo que podría disminuir la oferta potencial de interesados para ejercer el cargo.

Gráfico 3. Distribución de los directores por área, urbana o rural, 2004 y 2009 (%)

Fuente: Elaboración propia sobre información de la Base de Datos *Panel de Idoneidad Docente, 2004-2010* (MINEDUC).

La situación geográfica resulta interesante no solo desde la perspectiva de las edades de los directores, sino también considerando las diferencias en el rol y las funciones que desempeñan. Una visión sobre las horas pedagógicas que desarrollan puede ofrecer una referencia en este sentido. El cuadro 2 muestra que del total de directores rurales, un 58% declara tener asignadas entre 31 y 45 horas pedagógicas semanales (horas de trabajo en aula), cifra que contrasta fuertemente con el 29% de directores de establecimientos urbanos que señalan esa asignación de horas y con el 50% de estos mismos directores que declaran no tener horas pedagógicas asignadas⁵. En este sentido, especial atención debe ponerse al rol del director en las escuelas rurales, donde a sus funciones normales se suman un número importante de otras tareas (por ejemplo, actividades como orientador e inspector, entre otras), en comparación con los establecimientos ubicados en zonas urbanas, en especial cuando se consideran escuelas con pocos docentes. Esto es particularmente interesante si se tiene presente que en las áreas rurales de Chile existen 4.321 escuelas subvencionadas (particulares subvencionadas y municipales), que albergan una matrícula total (educación parvularia, básica, especial y media) de 307.117 alumnos⁶.

Cuadro 2. Distribución de los directores por área, urbana o rural, y horas pedagógicas semanales que declaran realizar, 2009 (%)

Número de horas	Urbana	Rural
Cero horas	50	19
Entre 1 y 10 horas	7	7
Entre 11 y 30 horas	13	16
Entre 31 y 45 horas	29	58
Más de 45 horas	1	0

Fuente: Elaboración propia sobre información de la Base de Datos *Panel de Idoneidad Docente, 2004-2010* (MINEDUC).

Nota: Se considera el año 2009, porque no se contó con información desagregada por área del año 2010.

⁵ Las horas pedagógicas semanales que se indican son las declaradas por el establecimiento al Ministerio de Educación y pueden no coincidir con las horas pedagógicas definidas en el contrato de cada docente directivo. De todas formas, estas cifras deben ser consideradas con cautela ya que los establecimientos rurales presentan realidades particulares, pues algunos de ellos cuentan con solo uno o pocos docentes (escuelas uni-docentes o bi-docentes, por ejemplo).

⁶ Información proveniente de la Base de Matrícula 2010 (MINEDUC).

Por otra parte, si se consideran las horas pedagógicas declaradas por dependencia administrativa (sin distinción de área urbana o rural) se tiene que casi el 50% de los directores de establecimientos particulares subvencionados y municipales declaran tener menos de 11 horas pedagógicas semanales (49% en los particulares subvencionados y 48% en los municipales).

De acuerdo con información del Sistema de Información General de Estudiantes (SIGE), en el año 2010 el 99% del total de directores y directoras declararon poseer algún título profesional en áreas relacionadas con la educación, situación que no ha experimentado importantes cambios desde 2004, cuando el 98% de los directores declaraban lo mismo (la formación de los directores se aborda con mayor detalle más adelante). Por otra parte, en 2010 solo 12 directores declararon no poseer título profesional alguno.

Hasta ahora se han revisado algunas características sobre distribución geográfica y grupos etarios a los que pertenecen los directores. También resulta interesante conocer información sobre la proporción de directores según el tipo de enseñanza que imparten los establecimientos. Es importante señalar que debido a que los establecimientos pueden impartir más de un tipo de enseñanza, los análisis siguientes se realizan agrupando la información en cuatro categorías principales que no son excluyentes: educación parvularia, educación básica, educación media y educación especial⁷. En particular, considerando el gran número de combinaciones entre tipos de enseñanza y establecimientos, se ha optado por realizar la siguiente distinción sobre la base de los cuatro grupos mencionados:

- Educación parvularia: establecimientos solo con este nivel de enseñanza
- Educación básica: establecimientos que solo imparten cursos de básica
- Educación parvularia y básica: establecimientos que imparten ambos niveles de enseñanza
- Educación media humanista científica: establecimientos que imparten o no educación básica y cuya enseñanza a nivel de educación media es científico-humanista (no incluye educación de adultos)
- Educación media técnico profesional: establecimientos que imparten o no educación básica y cuya enseñanza a nivel de educación media es técnico-profesional (no incluye educación de adultos)
- Educación media polivalente: establecimientos que imparten educación media técnico-profesional y científico-humanista
- Educación media de adultos: establecimientos que imparten educación media de adultos
- Educación especial: establecimientos que imparten exclusivamente la modalidad de educación especial

Como es de esperar, al observar la distribución de los directores por grupo etario y tipo de establecimiento (cuadro 3), el panorama es equivalente al descrito antes: la mayoría de

⁷ Un mismo director puede estar contabilizado en más de una categoría y por eso el total de directores por categorías es mayor que el total real de directores, antes señalado. Por lo mismo, la información es comparable dentro de estos grupos, pero no entre ellos, debido a que en este último caso un mismo director puede estar contabilizado dos veces.

los directores superan los 51 años de edad. Así, en los establecimientos que imparten alguna modalidad de enseñanza media, más del 60% de los directores superan los 51 años. En cambio, en los establecimientos que solo dictan educación parvularia y educación especial, es mayor la concentración de directores en los rangos de menor edad, de tal forma que sobre el 65% de ellos son menores de 51 años.

Cuadro 3. Distribución de los directores por categorías de establecimientos y rangos de edad, 2010 (%)

Rangos de edad	Educación parvularia	Educación básica	Educación parvularia y básica	Educación media de jóvenes			Educación especial	Educación de adultos
				Humanista-científica	Técnico-profesional	Polivalente		
22 a 30 años	9	2	1	1	0	0	7	5
31 a 40 años	22	7	5	8	8	6	38	20
41 a 50 años	35	20	19	30	21	25	32	24
51 a 60 años	28	49	50	38	48	54	14	34
61 o más	6	22	26	23	21	14	9	17

Fuente: Elaboración propia sobre información de la Base de Datos *Panel de Idoneidad Docente, 2004-2010* (MINEDUC).

Tal como ya se mencionó, el número de directores que ejercen sus funciones en establecimientos rurales ha disminuido en los últimos 5 años. En este sentido resulta interesante conocer qué tipo de enseñanza se imparte en los colegios rurales. El siguiente cuadro presenta la distribución de los directores de los ocho tipos de establecimientos, según su localización en áreas urbanas o rurales.

Cuadro 4. Distribución de los directores por categorías de establecimientos y área, urbana o rural, 2010 (%)

Área	Educación parvularia	Educación básica	Educación parvularia y básica	Educación media de jóvenes			Educación especial	Educación de adultos
				Humanista-científica	Técnico-profesional	Polivalente		
Urbano	99	15	70	95	79	92	98	95
Rural	1	85	30	5	21	8	2	5

Fuente: Elaboración propia sobre información de la Base de Datos *Panel de Idoneidad Docente, 2004-2010* (MINEDUC).

Así, entre los directores de establecimientos que imparten educación media en cualquiera de sus modalidades (humanista-científica, técnico-profesional, polivalente y de adultos), destaca la baja proporción de directores en áreas rurales, situación que contrasta con el alto porcentaje de directores de escuelas rurales entre aquellas que imparten educación básica y (en forma conjunta) parvularia y básica.

Por su parte, al considerar la distribución de los directivos por género, se aprecia un panorama más equilibrado. En este sentido, en los establecimientos de las categorías “educación básica” y “educación media” (en particular científico-humanista), el porcentaje es similar entre hombres y mujeres. Pero este equilibrio de géneros no se mantiene al considerar la educación parvularia y la educación especial, que presentan un porcentaje muy mayoritario de directoras mujeres. Asimismo, llama la atención el caso de las escuelas para adultos y de las que imparten educación media técnico-profesional, que están mayormente dirigidas por hombres.

Cuadro 5. Distribución de los directores por género y categorías de establecimientos, 2010 (%)

Categorías	Hombre	Mujer
Educación parvularia	2	98
Educación básica	54	46
Educación parvularia y básica	50	50
Educación media humanista-científica	49	51
Educación media técnico-profesional	66	34
Educación media polivalente	57	43
Educación especial	11	89
Educación de adultos	68	32

Fuente: Elaboración propia sobre información de la Base de Datos *Panel de Idoneidad Docente, 2004-2010* (MINEDUC).

Considerando esta información, así como la distribución por grupos etarios (cuadro 3), es posible señalar que las categorías de establecimientos de educación parvularia y de educación especial presentan una realidad muy distinta al resto, en cuanto a las características de género y edad de sus directores. Más aún, al considerar la cantidad de horas pedagógicas declaradas por los directores, se observa que más del 55% de los directores de estas categorías de establecimientos (educación parvularia y educación especial) señalan destinar menos de 20 horas semanales a actividades pedagógicas, en contraste con el 20% de los directores de escuelas que imparten educación básica y el 30% de las que imparten educación media en algunas de sus modalidades.

Cuadro 6. Distribución de los directores por categorías de establecimientos y horas pedagógicas semanales que declaran realizar, 2010 (%)

Número de horas	Educación parvularia	Educación parvularia y básica	Educación media	Educación especial
Hasta 10 horas	32	8	10	41
Entre 11 y 20 horas	25	12	20	32
Entre 21 y 30 horas	27	29	32	15
Entre 31 y 40 horas	13	41	29	8
Más de 40 horas	2	10	9	4

Fuente: Elaboración propia sobre información de la Base de Datos *Panel de Idoneidad Docente, 2004-2010* (MINEDUC).

La información presentada describe algunas características básicas de los directores escolares del país. Para avanzar en el análisis de las condiciones en que se practica el liderazgo directivo, en la siguiente sección se revisa información entregada por la encuesta CEPPE, para profundizar en ciertas características sobre formación profesional de los directores. Se debe mencionar que los resultados de dicha encuesta son extrapolables solamente a directores de escuelas básicas urbanas y no a la totalidad de directores del país.

2. Una mirada a la formación de los directores

Considerando la alta relevancia que el liderazgo directivo ha adquirido y las mayores exigencias, funciones y responsabilidades que se le asignan, la formación de directores ha pasado a ser un tema central en la agenda nacional. En Chile, un alto porcentaje de directores de escuelas básicas urbanas cuentan con estudios de diplomado o postítulo, en especial en el sector municipal, donde un 89% tiene estudios de este tipo, lo que posiblemente se relaciona con los requisitos de capacitación solicitados en los procesos de concurso al cargo de director.

Cuadro 7. Distribución de los directores de escuelas básicas urbanas por nivel de estudios, 2010 (%)*

	Total	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
Con diplomado o postítulo**	69,7	89,0	56,8	65,4
Con Magíster	44,2	60,6	31,8	47,9
Con Doctorado	4,4	5,0	3,0	8,8

Fuente: (Muñoz, 2010).

*Las categorías no son excluyentes ya que un mismo director puede haber cursado más de un tipo de estudio.

**Solo considera participación en instancias formativas de más de un año de duración.

Cabe destacar que el tiempo total de formación de los directores en Chile es muy superior al de otros países de la región. Se trata, en la mayoría de los casos, de cursos de formación en pre-servicio, ya que en nuestro país no existe preparación formal en servicio ni cursos de inducción al cargo de director.

Gran parte de estos cursos son impartidos por universidades e institutos, pero también desde el Ministerio de Educación se han desarrollado iniciativas formales de formación de directores. Es así como en el año 2007 el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) inició un Programa de Liderazgo Directivo orientado a desarrollar conocimientos, habilidades y aptitudes necesarias para el mejoramiento de la gestión en los establecimientos educacionales y el fortalecimiento del liderazgo pedagógico. Este programa plantea diferentes estrategias de formación (cursos, talleres y pasantías) que se realizan en el ámbito nacional e internacional. Hasta el año 2009, un total de 4.470 docentes directivos (director, subdirector o inspector general del establecimiento), docentes técnicos pedagógicos (docentes directivos, docentes técnicos pedagógicos y sostenedores) y sostenedores habían participado en alguna modalidad de este programa (DIPRES, 2010).

Actualmente, también articulado por el CPEIP, se encuentra en desarrollo el Plan de Formación de Directores de Excelencia, una nueva opción de perfeccionamiento docente que a través de instituciones de formación, fundaciones y otros organismos nacionales e internacionales está dirigida a desarrollar competencias de liderazgo institucional y pedagógico, según los objetivos explicitados por el CPEIP. Se trata de acciones formativas de diferente índole y duración, tales como diplomados, pasantías, cursos y programas de magíster. Se espera que al término de las actividades académicas que ofrecerán las instituciones seleccionadas, los participantes becados cuenten con los conocimientos y competencias básicas que la evidencia empírica nacional e internacional señala como fundamentales para un director de excelencia: establecer una dirección, desarrollar a las personas, rediseñar la organización escolar y gestionar el programa de enseñanza (MINEDUC, 2011b). Resulta

interesante señalar que este plan ofrece becas no solo a directores en ejercicio, sino también a profesores y otros profesionales interesados en desarrollar una carrera en la dirección de escuelas. De hecho, para el período 2011/2012 el plan cuenta con 779 becarios, de los cuales 200 se desempeñan como docentes en establecimientos educacionales⁸.

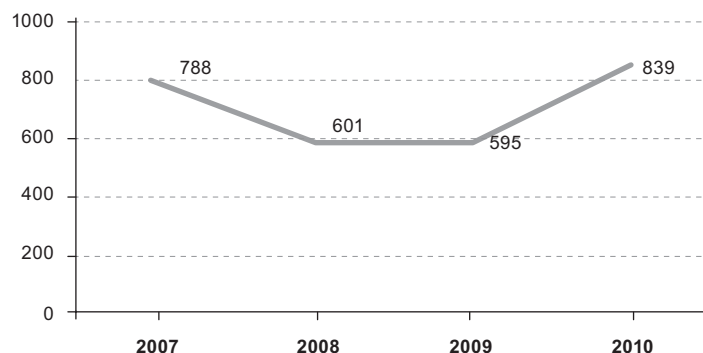
3. Asignación de Desempeño Colectivo

Tal como se señaló anteriormente, la política educativa nacional ha ido reconociendo de manera creciente la importancia de fortalecer el liderazgo directivo como factor fundamental para elevar los niveles de logro de aprendizajes de los estudiantes. En este sentido se han creado diversos mecanismos para impulsar que los responsables de conducir los establecimientos educacionales fortalezcan su gestión e incorporen a sus prácticas directivas herramientas que les permitan asegurar la efectividad de las acciones.

Uno de estos mecanismos es la Asignación de Desempeño Colectivo (ADECO), establecida en la Ley 19.933 (artículo 18) y reglamentada en el Decreto 176, de 2005, del Ministerio de Educación. Se trata de un incentivo monetario que se concede a los profesionales de la educación que se encuentren designados para cumplir funciones docentes directivas y técnico-pedagógicas en los establecimientos educacionales del sector municipal y particular subvencionado, destinado a reconocer a los equipos que avanzan en el mejoramiento de la gestión de sus establecimientos. La ADECO consiste en una asignación de desempeño a la que pueden postular los equipos directivos y técnico-pedagógicos de establecimientos municipales y particulares subvencionados, de educación básica y media, con una matrícula igual o superior a 250 alumnos. Para ello deben presentar un plan de mejoramiento de gestión educativa y suscribir con sus sostenedores un Convenio Anual de Desempeño Colectivo, que debe ser aprobado por el Departamento Provincial de Educación de su jurisdicción. En él se establecen indicadores y metas de mejoramiento de la gestión del establecimiento. No pueden participar aquellos equipos directivos del sector particular subvencionado cuyo director sea al mismo tiempo el sostenedor del establecimiento. La asignación se otorga anualmente, según el grado de cumplimiento de las metas anuales fijadas para el equipo de trabajo del establecimiento en el convenio de desempeño. El cumplimiento del convenio del año precedente da derecho a percibir un 20% de la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN) cuando el nivel de cumplimiento de las metas prefijadas es igual o superior al 90%, y un 10% de la RBMN cuando ese nivel es inferior al 90% pero igual o superior al 75%.

Desde su primera aplicación en 2005, esta asignación ha adquirido relevancia en las escuelas y liceos del país como un elemento importante de reconocimiento de los esfuerzos directivos. En cuanto a cobertura, el número total de directores favorecidos mostró una tendencia a la baja entre 2007 y 2009 (gráfico 4). Sin embargo, en 2010 se observa un incremento significativo respecto al año anterior, con un total de 839 directores que recibieron esta asignación, lo que significa casi el 10% del total de directores del país.

⁸ En la actualidad se encuentra en desarrollo el proceso 2012/2013.

Gráfico 4. Evolución de directores beneficiados con Asignación de Desempeño Colectivo, 2007-2010 (número)

Fuente: Elaboración propia sobre información de la Base de Datos *Panel de Idoneidad Docente, 2004-2010* (MINEDUC).

4. Comentarios finales

Parece existir un amplio consenso sobre la importancia de abordar decididamente el tema del liderazgo directivo. En este sentido, el ejecutivo ha trabajado en políticas tendientes a fortalecer el rol directivo. Ejemplo de esos esfuerzos son la Asignación de Desempeño Colectivo, el Plan de Formación de Directores de Excelencia y las nuevas atribuciones que otorga a los directores la Ley de Calidad y Equidad de la Educación, todas muestras de cómo la política educativa se hace cargo de la creciente y reconocida importancia del rol del director en la educación de los niños y niñas del país.

La información presentada da cuenta de directores con un alto nivel de capital humano y con una extendida experiencia, que se concentran en grupos etarios de edad avanzada en casi todos los tipos de establecimientos analizados. Tal como ya se mencionó, esto representa una valiosa oportunidad para el diseño de políticas públicas dirigidas a los directores, por cuanto se prevé una gran renovación de la planta directiva en los próximos 10 años. Así, resultan políticas de alto interés nacional esfuerzos como el Plan de Formación de Directores de Excelencia, que no solo favorece la adquisición de nuevos conocimientos por parte de los directores, sino que lo hace con un foco en el liderazgo instruccional.

Sin embargo, es necesario recabar más información sobre las características y roles de los directores nacionales. En particular, y con el objetivo de continuar mejorando las políticas dirigidas a los líderes de los establecimientos educacionales, es necesario contar con información más detallada sobre la carrera directiva. Información sobre salarios, movilidad entre establecimientos, cargos ocupados previos al rol de director, entre otras estadísticas relevantes, permitirá avanzar aún más en el fortalecimiento de su rol dentro de las escuelas.

Bibliografía

- DIPRES (Dirección de Presupuestos). (2010). Evaluación de Programas Gubernamentales. *Informe Final Programa Liderazgo Educativo*, CPEIP, Ministerio de Educación.
- Larrañaga, O., Peirano, C. y Falck, D. (2009). El sector municipal en el sistema educacional chileno. En M. Marcel y D. Raczynski. (Eds.), *La asignatura pendiente; Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile* (pp. 49-75). Santiago: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Ministerio de Educación. (2004). Ley 19.532, Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna. Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación. (2008). Ley 20.248, Establece Ley de Subvención Escolar Preferencial. Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación. (2010a). Base de Datos “Asignación de Desempeño Colectivo”.
- Ministerio de Educación. (2010b). Base de Datos “Matrícula 2010”.
- Ministerio de Educación. (2010c). Base de Datos “Panel de Idoneidad Docente, 2004-2010”.
- Ministerio de Educación. (2011a). Ley 20.501, Calidad y Equidad de la Educación. Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación. (2011b). *Bases administrativas y técnicas para la presentación de programas de estudios para el Plan de Formación de Directores 2011*. CPEIP, Ministerio de Educación.
- Muñoz, G. (2010). *Formación y entrenamiento de los directores escolares en Chile: situación actual, desafíos y propuestas de política*. Publicación asociada a Proyecto FONIDE N° F410972.
- Núñez, I., Weinstein, J. y Muñoz, G. (2010). ¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile (1929-2009). *Psicoperspectivas*, 9(2), 53-91.

CUANDO LAS ATRIBUCIONES NO BASTAN: LIDERAZGO DIRECTIVO Y GESTIÓN PÚBLICA O PRIVADA DE ESCUELAS EN CHILE

José Weinstein y Gonzalo Muñoz

José Weinstein

Gerente del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigador Asociado del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Proyecto CIE01-CONICYT) (jweinstein@fundacionchile.cl).

Gonzalo Muñoz

Director de Estudios del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigador Asociado del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Proyecto CIE01-CONICYT) (gmunoz@fundacionchile.cl).

Este artículo es producto de una de las fases de la investigación *Liderazgo educativo y calidad de la educación en Chile*, desarrollada en el período 2009 -2011 en el marco del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, CEPPE (Proyecto CIE01-CONICYT). Una ficha técnica de la fase cuantitativa del estudio se presenta al final del artículo, como anexo.

La elaboración de este artículo contó con la colaboración de Nicolás Álvarez.

Introducción

El sistema educacional chileno es un caso emblemático de privatización de la gestión de las escuelas, en el cual existe una mayoría de establecimientos con financiamiento estatal pero administración privada (establecimientos particulares subvencionados). Este artículo se ocupa de la incidencia de esta dimensión en el liderazgo directivo, mostrando las diferencias y continuidades que se observan entre los directores de escuelas básicas del sector particular subvencionado y del sector municipal. La comparación se basa en una encuesta con representatividad nacional, aplicada a directores, directoras y docentes de escuelas urbanas de educación básica. Se concluye en lo central que los sostenedores privados no reclutan en forma competitiva a sus directores, de modo que ellos no presentan un perfil profesional mayormente desarrollado; y que no basta con disponer de mayores atribuciones para el ejercicio de la posición de director –como ocurre en las escuelas privadas subvencionadas– para que se desarrollen efectivamente prácticas expresivas de un mejor liderazgo directivo. Estas conclusiones problematizan la afirmación frecuente, pero carente de suficiente evidencia empírica, de que la mayor autonomía en la gestión escolar que conlleva la privatización impactará positivamente en el liderazgo directivo y, por tanto, en la mejora educativa.

1. El cruce de dos temas de actualidad

La aspiración de contar con directores de escuela efectivos, que ejerzan un fuerte liderazgo pedagógico e impacten en la calidad de los establecimientos que dirigen, es de manera creciente parte de las políticas educacionales en contextos de descentralización y rendición de cuentas (*accountability*) (Pont et al., 2008). Se confía en que, de acuerdo con los resultados convergentes de las investigaciones realizadas en distintos contextos y países (Marzano et al., 2005; Leithwood et al., 2006; Seashore Louis et al., 2010), el *factor directivo* establezca una diferencia favorable y aporte al cumplimiento, por parte de la escuela, de los estándares fijados. No en vano se ha afirmado que el liderazgo directivo sería el segundo factor intra-escolar más relevante para la calidad de un establecimiento, y que su incidencia aumentaría allí donde más se lo necesita: en los contextos sociales más desfavorecidos (Barber y Mourshed, 2007). La inclusión de esta dimensión se apoya también en su *economía*: logrando afectar a un segmento pequeño de personas (los directores) se conseguiría posteriormente impactar en un número muy superior (los docentes) que, a su vez, tendrían una acción decisiva sobre los beneficiarios finales del sistema (los alumnos). Asimismo, la literatura plantea que los directores exitosos permiten mejorar los resultados académicos de los alumnos *mediados* por los docentes (Leithwood et al., 2006; Robinson et al., 2009), más precisamente a través de la influencia directiva sobre la motivación y el compromiso de los profesores, así como sobre sus condiciones de trabajo y su desempeño pedagógico (Leithwood et al., 2009). De ahí que en muchos sistemas escolares se estén emprendiendo diferentes iniciativas para reforzar su capacidad de reclutar buenos directivos, así como para potenciarlos en sus funciones (Pont et al., 2008).

Las luces que la investigación logre aportar respecto de cómo se constituye y desarrolla el liderazgo directivo, en especial en sus dimensiones más modificables por las políticas –como son las organizacionales– tienen, entonces, una alta importancia y actualidad.

Paralelamente, y cada vez con más fuerza, se extienden a nivel internacional las iniciativas favorables a la gestión privada en educación, traspasando la responsabilidad de proveer el servicio educacional hacia actores externos a la burocracia estatal, ya sean grupos de educadores, iglesias, fundaciones especializadas o apoderados, entre otros (Hill, 2010). Se trata de una privatización que toma una fuerza especial en países en desarrollo (Walford y Srivastava, 2007). Este movimiento se sustenta en la convicción de que estos proveedores privados podrán obtener mejores resultados que los públicos, superando la burocratización y alcanzando una mayor cercanía con los usuarios (los alumnos, sus familias, las comunidades en que están insertos). Así la *capacidad de buena gestión* de las escuelas, posibilitada por su mayor flexibilidad en el uso de los diferentes recursos y su falta de sujeción a múltiples normas burocráticas, sería una de las (supuestas) fortalezas de los actores privados por sobre los públicos (Barrera-Osorio et al., 2009).

Esta (supuesta) mejor gestión tendría directa relación con la mayor capacidad de decisión otorgada a los directores y directoras de escuelas privadas. Como afirma Gawlik (2008) en relación a la experiencia norteamericana, “quizás el rasgo más distintivo de las *charter schools*¹ comparadas con las escuelas tradicionales públicas es la significativa autonomía otorgada a los directores” (p. 704)². En teoría, estos directores *empoderados* lograrían, entre otros avances, reclutar a mejores docentes, así como asegurar que tuviesen un mejor desempeño profesional, aunque la evidencia no es concluyente al respecto³.

La confluencia de estas dos dimensiones –el liderazgo directivo y el tipo de provisión del servicio educativo– puede formularse en la siguiente pregunta: ¿qué acontece con la dirección escolar en los establecimientos privados subvencionados en comparación con los establecimientos públicos? O más precisamente: ¿son semejantes –o diferentes– los directores que reclutan las escuelas privadas subvencionadas respecto de las municipales?, ¿con qué atribuciones cuentan unos y otros para el desempeño de su tarea directiva? y ¿cuáles son las prácticas que realmente ponen en marcha en las escuelas los directores de ambas dependencias? Se trata de establecer una comparación que permita entender mejor cuál es el efecto que tiene el contar con un contexto organizacional privado y, por ende, con mayores *grados de libertad* en la gestión, en el reclutamiento de docentes y en el ejercicio mismo de la función directiva.

Chile es actualmente un escenario privilegiado para estudiar esta temática. No está ajeno a los esfuerzos por potenciar el liderazgo directivo, que se visualiza como eje para mejorar

¹ Las escuelas *charter* –según las define el Departamento de Educación de Estados Unidos– son escuelas públicas independientes creadas y dirigidas por padres, educadores, líderes comunitarios, empresarios de educación y otros. Operan con un contrato, o “carta constitutiva” (*charter*), concedida por una agencia pública, tal como una agencia de educación local o estatal, una institución de educación superior o una municipalidad (<http://ed.gov/espanol/parents/academic/involve/nclbguide/charter.html>).

² Traducción propia.

³ Los logros educacionales efectivos de las *charter schools* respecto de las escuelas públicas son motivo de acalorado debate en la discusión educacional norteamericana, debate que se complejiza debido a la diversidad que presentan las *charter* en distintos estados del país (Lawton, 2009; Podgursky, 2006).

la calidad educativa de los establecimientos escolares⁴. Pero sobre todo es un sistema escolar donde ya se ha asentado por más de dos décadas el funcionamiento simultáneo de las dos dependencias: una pública, en que los municipios administran los establecimientos, y otra privada subvencionada, en que agentes privados –con o sin fines de lucro– administran, con financiamiento público, el servicio educativo. La primera dependencia está sometida a una rígida regulación por parte del Estado, de tal modo que se han fijado claras restricciones respecto de cómo los sostenedores municipales pueden gestionar las escuelas, en particular en cuanto al uso de los recursos financieros, la selección de alumnos y las condiciones laborales de los docentes, mientras que la segunda considera una capacidad de decisión mucho mayor de los propios sostenedores en materias de gestión institucional. No es trivial que las preferencias de la población se hayan inclinado progresivamente hacia la búsqueda de los establecimientos particulares subvencionados, que concentran hoy más del 55% de la matrícula total, capturando a buena parte de los alumnos de los grupos socioeconómicos medios y medio-bajos⁵.

Como telón de fondo, debe considerarse que, bajo esta particular cohabitación de modelos de gestión diferenciados y sostenido por un financiamiento creciente, el sistema educacional chileno ha cosechado importantes logros, aumentando significativamente los años de escolaridad y las oportunidades educativas de la población (en particular de aquella más deprivada socialmente) y mejorando en forma gradual el aprendizaje de su alumnado (como muestran los resultados de las pruebas PISA 2006 y 2009), si bien mantiene importantes niveles de desigualdad (Weinstein y Muñoz, 2009; Mourshed et al., 2010).

2. ¿Cómo son los directores de escuelas básicas en ambos sistemas?

Usando como base de información una reciente encuesta representativa a nivel nacional aplicada en escuelas básicas (ver ficha técnica y detalle metodológico en anexo), interesa saber si ambos sistemas administrativos tienen directivos semejantes o bien se producen diferencias relevantes desde el punto de vista de sus características demográficas, de género o sociales. Para hacer más comprensiva la comparación entre ambas dependencias, se ha

⁴ De hecho una ley reciente aumentó el salario de los directores de establecimientos municipales, perfeccionó el mecanismo para su selección y amplió sus atribuciones respecto de la gestión de los recursos humanos (por ejemplo, les otorgó la atribución de desvincular anualmente hasta al 5% de los docentes mal evaluados) (Núñez et al., 2010).

⁵ Más allá de las causas de esta *migración*, existe una importante discusión académica y política respecto de los efectos de segmentación educativa y social que ha producido (Hsieh y Urquiola, 2006; Valenzuela et al., 2008). Así, mientras algunos reivindican el rol que este sector ha cumplido, ofreciendo educación a alumnos y familias que antes no tenían acceso (Gallego, 2004), otros cuestionan que realmente "agregue valor" por sobre el capital cultural que los estudiantes ya poseen y postulan que, debido al copago de las familias y a la selección que practican del alumnado, ha conducido a una mayor inequidad del sistema educacional en su conjunto (Bellei, 2007). En cualquier caso, la evidencia muestra que, controlando por el nivel socioeconómico de los estudiantes, los establecimientos particulares subvencionados no obtienen mejores resultados de aprendizaje que los municipales (Weinstein y Muñoz, 2009).

integrado también en los cuadros la información referida a los directores y directoras de los establecimientos particulares pagados, en que se educa la élite de la sociedad chilena (alrededor del 7% de la matrícula).

El promedio general de edad de los directores encuestados es de 55,7 años, similar para hombres y mujeres. Ningún director tiene menos de 30 años y casi la mitad tiene entre 50 y 60 años. En este sentido, Chile no está ajeno a la tendencia mundial en este plano: un marcado envejecimiento de los líderes escolares, de los cuales una gran cantidad se retirará durante los próximos 5 a 10 años, planteando el desafío de su adecuado reemplazo (Pont et al., 2008).

El promedio de edad de los directores chilenos es más alto en el sector municipal que en el sector particular subvencionado y en este, a su vez, es mayor que en el particular pagado. Así, en el sector municipal los directores menores de 50 años son una excepción. Más allá de la dependencia administrativa, el segmento de directores más jóvenes se presenta en mayor proporción en establecimientos de nivel socioeconómico medio o alto⁶ y en establecimientos de tamaño más pequeño.

Cuadro 1. Edad de los directores, según dependencia, tamaño y nivel socioeconómico de la escuela (%)

Tramos de edad	Total	Dependencia de la escuela ^a			Tamaño de la escuela (número de estudiantes) ^b			Nivel socioeconómico de la escuela ^c		
		MUN	PS	PP	Pequeña	Mediana	Grande	B/MB	M	MA/A
30 - 50 años	26,0	11,0	33,5	41,7	32,8	24,5	20,7	19,0	28,2	31,2
51 - 60 años	47,6	63,4	39,7	31,7	43,8	45,3	53,9	55,2	45,5	41,7
61 - 84 años	25,6	24,2	26,4	26,6	22,9	29,7	24,2	24,9	25,6	26,5
NS/NR	0,7	1,4	0,3	0,0	0,5	0,5	1,1	0,9	0,7	0,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Número	649	241	338	70	218	215	216	229	204	216

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la encuesta a directores.

^a Dependencia: MUN: Municipal. PS: Particular subvencionada. PP: Particular pagada.

^b Tamaño: Pequeña: entre 35 y 269 alumnos. Mediana: entre 270 y 471 alumnos. Grande: más de 472 alumnos.

^c Nivel socioeconómico: B/MB: Bajo y medio bajo. M: Medio. MA/A: Medio alto y alto.

Desde el punto de vista del género, y a diferencia de muchos países donde los hombres prevalecen por sobre las mujeres en puestos de dirección (Pont et al., 2008), en el caso de Chile la distribución de directores hombres y mujeres en las escuelas es más bien equilibrada y con una ventaja a favor del género femenino, en especial en el sector privado. De este modo, si bien la muestra general arroja que un 57% de las escuelas básicas están dirigidas por directoras, al comparar según dependencia se observa que la relación entre hombres y mujeres es equivalente en el sector municipal (en torno al 50%), mientras que la preponderancia femenina es notoria en el sector particular subvencionado (65%). Adicionalmente, se observa

⁶ El Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) clasifica las escuelas en cinco categorías definidas considerando variables de ingreso y educación de la familia de los estudiantes y algunos datos básicos de los alumnos.

que las directoras mujeres tienen, en general, mayor presencia en establecimientos pequeños y se encuentran con mayor frecuencia en escuelas de nivel socioeconómico medio o alto, situación similar a la que predomina a nivel internacional (Pont et al., 2008). Además, tienen niveles de formación de postgrado algo menores que sus colegas hombres.

Cuadro 2. Género de los directores, según dependencia, tamaño de la escuela, formación de postgrado y nivel socioeconómico de la escuela (%)

Género	Total	Dependencia de la escuela ^a			Tamaño de la escuela (número de estudiantes) ^b			Formación de postgrado ^c			Nivel socioeconómico de la escuela ^d		
		MUN	PS	PP	Pequeña	Mediana	Grande	Básica	Intermedia	Avanzada	B/MB	M	MA/A
Femenino	57,2	48,7	64,8	49,9	66,9	56,0	48,8	63,4	61,9	52,1	51,4	58,9	61,9
Masculino	42,8	51,3	35,2	50,1	33,1	44,0	51,2	36,6	38,1	47,9	48,6	41,1	38,1
Número	649	241	338	70	218	215	216	140	180	328	229	204	216

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la encuesta a directores.

^a Dependencia: MUN: Municipal. PS: Particular subvencionada. PP: Particular pagada.

^b Tamaño: Pequeña: entre 35 y 269 alumnos. Mediana: entre 270 y 471 alumnos. Grande: más de 472 alumnos.

^c Los datos corresponden a un índice construido de acuerdo con la formación profesional recibida por el director después de la obtención del título de profesor, clasificándola en básica, intermedia y avanzada.

^d Nivel socioeconómico: B/MB: Bajo y medio bajo. M: Medio. MA/A: Medio alto y alto.

Otro elemento de interés es el origen social de los directores. Nuestro estudio arroja que, desde este punto de vista, los establecimientos municipales y particulares subvencionados están dirigidos por profesionales de la educación que provienen de hogares muy similares. Así, los niveles educativos que alcanzaron tanto el padre como la madre de los directores son relativamente equivalentes, con un leve sesgo hacia una mayor instrucción entre los padres de los directores de escuelas particulares subvencionadas. En cambio, una distancia importante se produce respecto de los directivos de los establecimientos particulares pagados, quienes sí provienen de familias que poseen un superior capital cultural y social⁷.

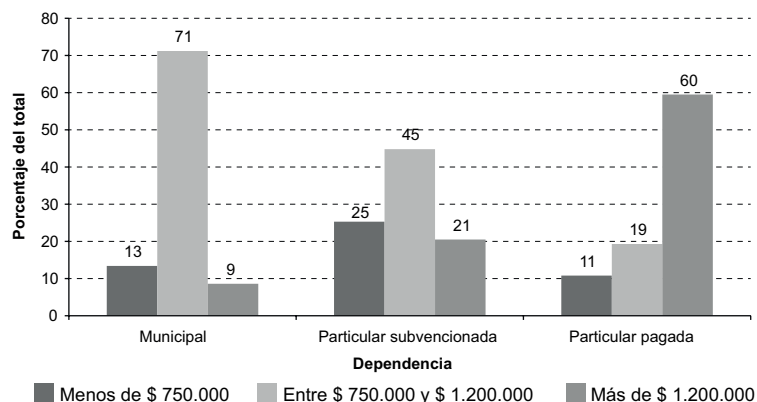
Dadas estas características básicas de los directores de establecimientos municipales y particulares subvencionados, conviene preguntarse si existen características en las condiciones de trabajo o bien en el proceso de reclutamiento mismo que pueden estar subyacentes e incidir en dimensiones claves, como la menor edad o la mayor presencia femenina en los establecimientos particulares subvencionados.

Un factor crítico de atracción y retención en las posiciones directivas suele ser el salario (Gates et al., 2003). El promedio general de remuneración de los directores de escuelas básicas en Chile es algo mayor a los USD 2.000⁸, aunque se registran diferencias significativas de acuerdo con su edad y experiencia profesional. La diferenciación que se produce según la dependencia administrativa puede apreciarse en el gráfico que sigue:

⁷ Esta tendencia *endogámica* de los exclusivos establecimientos de élite, de reclutar a directivos de mayor nivel socioeconómico para lograr una mayor cercanía cultural con las familias que atienden, opera también a nivel de los docentes, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Longitudinal Docente (2009).

⁸ Este monto es equivalente en Chile hoy a entre 5 y 6 salarios mínimos.

Gráfico 1. Distribución de los directores según tramos de remuneraciones, por dependencia de la escuela (%)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la encuesta a directores.

*La proporción faltante corresponde a "no responde".

No existe entonces una mayor distancia en el promedio de lo que ganan los directivos de establecimientos municipales y privados subvencionados, si bien la distribución por tramos de remuneración es diferente⁹. Así, existe una mayor heterogeneidad en los salarios de los directores del sector particular subvencionado –con un grupo más numeroso de directivos que ganan sueldos más bajos o bien más altos– respecto de los municipales, quienes concentran sus rentas en un tramo intermedio, lo que refleja el hecho de que están regidos por una normativa salarial común¹⁰. Esta mayor heterogeneidad en las remuneraciones del sector privado también se expresa en que hay mayores diferencias por género, percibiendo estas directoras en promedio un menor salario que sus pares varones, como ocurre en otros sistemas escolares (Gates et al., 2003). De todas formas, contrasta la situación salarial de ambas dependencias con la de los directivos de los establecimientos de élite, los particulares pagados, quienes sí reciben un sueldo claramente más elevado.

Otro aspecto relevante de revisar es cómo ambos sistemas abordan la selección y reclutamiento de los directores. La literatura reconoce que este es un aspecto fundamental para mejorar la calidad de los directores (Clifford, 2012), destacando el potencial que representa una adecuada selección de los profesionales más idóneos (Barber y Mourshed, 2007) sobre todo a través de un sistema que atraiga a los cada vez más escasos postulantes hacia una función crecientemente compleja y demandada (MacBeath, 2011; Pont et al., 2008).

⁹ Esto es muy similar a lo que ocurre en el país con los docentes: los del sector municipal en promedio ganan algo más (5%) que sus colegas del sector particular subvencionado, pero la dispersión en sus salarios es prácticamente la mitad (Encuesta Longitudinal Docente, 2009).

¹⁰ El Estatuto Docente, promulgado en 1991, ha homogeneizado el salario de los docentes y de los directivos escolares del sector público, fijando una asignación directiva que complementa el salario base (Núñez et al., 2010). La recién promulgada Ley de Calidad y Equidad aumentará esta asignación, mejorando la renta de los directores de establecimientos municipales, pero lo hará nuevamente sobre la base de la fijación de patrones comunes que deberán aplicar de manera uniforme los distintos municipios.

En el caso chileno existe un *quiebre* dentro de las escuelas subvencionadas, entre las municipales y las particulares, en las formas de reclutamiento que aplican. En efecto, mientras en el sector municipal se tiende, como dicta la ley¹¹, a ingresar al cargo directivo luego de un concurso abierto en que ha existido un proceso formal de selección de personal (más del 80% de los directores han llegado al cargo participando en estos concursos), en el caso del sector particular subvencionado prima la selección informal y no competitiva (cerca del 60% de los directores fueron seleccionados siguiendo una invitación directa de los sostenedores del establecimiento). Incluso la proporción de establecimientos particulares pagados que realizan procesos competitivos de selección de directivos (casi 23%) duplica con creces la bajísima proporción existente entre los particulares subvencionados (10%).

Cuadro 3. Respuestas a la consulta ¿cómo llegó usted al cargo de director? según dependencia de la escuela (%)

Forma de acceso al cargo de director	Total	Dependencia de la escuela ^a		
		MUN	PS	PP
Proceso de selección de personal o concurso público	38,1	81,8	10,1	22,9
Por invitación directa del sostenedor o directorio	41,8	14,2	58,7	54,9
Soy sostenedor (o dueño) del establecimiento y su director	12,5	0,0	21,3	13,3
Otro	7,4	4,1	9,5	9,0
No responde	0,2	0,0	0,3	0,0
Total	100	100	100	100
Número	649	241	338	70

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la encuesta a directores.

^a Dependencia: MUN: Municipal. PS: Particular subvencionada. PP: Particular pagada.

La existencia de estos dos sistemas diferenciados de acceso al cargo de director –concurso competitivo e invitación personal– tiene consecuencias relevantes. En el sector público se tiende a que los directores posean una formación profesional de postgrado (requisito considerado en alta medida en el proceso formal de selección) significativamente mayor que aquellos que asumen esta posición entre los particulares subvencionados. Incluso esta formación especializada de los directivos públicos supera la de los (mejor remunerados) directivos de los establecimientos de élite.

Cuadro 4. Estudios de los directores posteriores al título inicial, según dependencia de la escuela (%)^a

Nivel de estudios posterior al título inicial	Total	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
Con diplomado o postítulo ^b	69,7	89,0	56,8	65,4
Con Magíster	44,2	60,6	31,8	47,9
Con Doctorado	4,4	5,0	3,0	8,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la encuesta a directores.

^a Las categorías no son excluyentes, un mismo directivo puede tener más de un nivel de formación.

^b Solo se considera la participación en instancias formativas de más de un año de duración.

¹¹ La legislación vigente norma que el proceso de selección del director de una escuela municipal debe ser un proceso público, en que se detallan los requisitos que deben cumplir los postulantes al cargo y que debe constituirse un comité de selección para definir a los mejores candidatos, entre los cuales debe decidir el alcalde. En el caso del sector particular subvencionado, dicha legislación, en cambio, deja completamente en manos de los sostenedores el modo de reclutar a sus directivos, que solo deben cumplir con el requisito de ser profesores (Núñez et al., 2010).

De igual manera entre los municipales suele tenderse hacia una carrera profesional progresiva, en que se avanza por varios grados de responsabilidad intermedia en un establecimiento escolar antes de asumir como director. Más aún, la viabilidad misma de un *fast track*, en que un docente de aula pasa, sin transición, a ser director, es muy minoritaria en el sector municipal, mientras que se produce en una proporción tan alta como un 43% de los establecimientos particulares subvencionados¹².

Cuadro 5. Cargo inmediatamente anterior al de director según dependencia de la escuela (%)

Cargo anterior	Total	Dependencia administrativa ^a		
		MUN	PS	PP
Profesor de aula	32,8	20,9	43,3	23,2
Director	21,9	27,1	19,1	17,4
Subdirector	9,0	7,9	7,5	19,7
Jefe o integrante de equipo técnico	17,5	24,4	13,4	12,9
Inspector, orientador o integrante equipo de gestión/directivo	9,6	10,8	8,8	3,7
Otro	4,2	3,0	3,0	13,9
Sin información	5,0	3,9	5,0	9,2
Total	100	100	100	100
Número	649	241	338	70

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la encuesta a directores.

^a Dependencia: MUN: Municipal. PS: Particular subvencionada. PP: Particular pagada.

Estos elementos que resultan relevantes en la contratación más formalizada de un director –una formación profesional con mayor nivel de postgrados y una carrera progresiva en sus cargos– requieren de mayor experiencia, lo que va generando una *barrera etaria* que beneficia, en el sector municipal, a aquellos postulantes que llevan más tiempo en el sistema educacional.

El hecho de que los sostenedores municipales realicen procesos más formales y competitivos de selección no asegura necesariamente que logren reclutar a buenos candidatos, pudiendo existir ciertas características claves para su desempeño que no son suficientemente consideradas en el proceso (Clifford, 2012). Sin embargo, brinda cierto *piso mínimo* de formación y experiencia relevante para el ejercicio profesional (Loeb et al., 2010), al mismo tiempo que repercute en una mayor homogeneidad entre los directivos del sector municipal. No puede decirse lo mismo del sector particular subvencionado, donde la flexibilidad ha conducido a procesos de reclutamiento poco formales y no competitivos, con un resultado de directores menos formados y más inexpertos en tareas de dirección¹³, así como con una mayor heterogeneidad general entre estas escuelas.

¹² En los casos en que el director se desempeñaba antes en otro establecimiento, este era de similar dependencia a la del colegio en que trabaja actualmente. El traslado entre dependencias, aunque existe, es menos frecuente. No tenemos información suficiente para apreciar si en estas trayectorias profesionales se produce la tendencia observada en Estados Unidos por Loeb et al. (2010) en el sentido de que los directores, como los docentes, van buscando acceder progresivamente a establecimientos de mayor prestigio social.

¹³ Un aspecto relevante de investigar es cuánto ha influido en esto la intención de reducir los costos de funcionamiento de la escuela por parte de sus propietarios privados. En el caso de muchas *charter schools*, en Estados Unidos, uno de los problemas para proveer mayor calidad ha sido justamente la aplicación de una lógica económica de maximización de beneficios (Frumkin, 2003).

Conviene detenerse en un segmento especial de los directores de establecimientos particulares subvencionados: aquellos que son simultáneamente propietarios y directores de la escuela. A nivel internacional, es cada vez más frecuente la presencia de instituciones y personas que comienzan –muchas veces sin experiencia previa– a administrar unidades educativas, en la figura de federaciones, redes o consorcios (Barrera-Osorio et al., 2009; Hill, 2010). Este tipo de modelos suelen traducirse en una relación cercana entre el sostenedor y la escuela, pero al mismo tiempo en presiones adicionales y a veces distintas hacia los líderes escolares, que deben multiplicar sus campos de acción y no siempre logran diferenciar adecuadamente sus distintos roles. Junto con esto, algunas investigaciones han identificado en este tipo de escuelas un problema frecuente de sucesión de sus directores, debido a que responden a proyectos y esfuerzos de emprendimiento personal y/o familiar (Wexler y Huerta, 2000).

Lejos de ser un fenómeno minoritario en Chile, la figura de los directores/propietarios representa una proporción significativa al interior de esta dependencia –30%–, lo que evidencia una de las vertientes relevantes en el crecimiento de este sector en las últimas décadas¹⁴. Estos directores/propietarios suelen ser distintos de sus pares del sector particular subvencionado en lo siguiente: tienen mayor edad, cuentan con menor formación de postítulo, han saltado con más frecuencia al cargo directamente desde la docencia de aula y gozan de un mejor salario. Volveremos sobre este subgrupo más adelante.

3. El des-balance en las atribuciones directivas

Un ámbito de extrema relevancia para la gestión se refiere a la capacidad de toma de decisiones que poseen los directores. De hecho, la creciente rendición de cuentas (*accountability*) imperante –en que se demanda a los directivos que rindan cuentas por los resultados que obtienen las escuelas que dirigen– tiene habitualmente como correlato la entrega a ellos de mayores atribuciones (Pont et al., 2008). Sin embargo, existe una tensión entre las decisiones que efectivamente se dejan en manos de los propios directores y aquellas que se reservan para sí los sostenedores o administradores. Y existen también otras decisiones que, por ley, están excluidas de este nivel local, debiéndose simplemente aplicar normativas nacionales. De cualquier modo, se ha tendido a ampliar, en especial en el sector privado, el margen de autonomía que se otorga a los directores, confiando en que su capacidad de toma de decisiones será más oportuna, informada y pertinente a la realidad específica de su escuela (Gawlick, 2008)¹⁵.

¹⁴ Un rasgo característico del sector particular subvencionado es su baja concentración. El promedio de establecimientos por sostenedor es de 1,7. Muchos de estos sostenedores son profesores que han optado por instalar (solos, con sus familias o bien con otros colegas) su propia escuela o *microemprendimiento*. El profesor Stephen Anderson, de la Universidad de Toronto, nos hace notar que esta multiplicación de pequeños proveedores privados contrasta con la reciente generación de extendidos complejos de gestión privada en Estados Unidos (*Education Management Organizations, EMOs*) o en Inglaterra (*Education Trusts*).

¹⁵ La conceptualización sobre la autonomía ha distinguido entre sus distintas fuentes la entrega de poderes desde un nivel jerárquico superior, el fomento de la gestión interna a la organización y el empoderamiento de los consumidores, correspondiendo la ampliación de las atribuciones directivas a las dos primeras (Wohlstetter et al., 1995).

Nuestro estudio en Chile indagó en la capacidad que tienen los directores para decidir en una serie de asuntos escolares. El siguiente cuadro muestra la media total de directores que respondieron tener una “muy alta” capacidad de decisión en diferentes materias y su distinción de acuerdo con la dependencia administrativa a la que pertenecen.

Cuadro 6. Atribuciones de los directores, según dependencia: porcentaje que considera tener una muy alta capacidad de decisión frente al tema

Dimensión	Área de decisión	Total	Dependencia administrativa ^a		
			MUN	PS	PP
Recursos humanos	Contratar docentes	45,3	4,1 (*) (**)	66,9 (**) (***)	82,9 (*) (***)
	Despedir docentes	36,3	1,7 (*) (**)	54,4 (**)	67,1 (*)
	Fijar la remuneración de docentes	22,5	0,0 (*) (**)	32,5 (**) (***)	50,7 (*) (***)
	Conformar el equipo directivo	40,9	13,3 (*) (**)	55,8 (**)	63,4 (*)
Recursos financieros	Definir el presupuesto anual	25,1	3,3 (*) (**)	36,9 (**)	42,9 (*)
	Gastar recursos aprobados	31,0	9,2 (*) (**)	42,3 (**)	50,7 (*)
	Decidir inversiones en infraestructura y equipamiento	28,2	10,0 (*) (**)	38,6 (**)	40,0 (*)
Currículum	Definir la oferta curricular del establecimiento (cursos)	35,8	14,5 (*) (**)	46,4 (**)	58,0 (*)
	Definir planes y programas de curso	31,7	11,3 (*) (**)	42,3 (**)	50,7 (*)
	Seleccionar los textos escolares	45,6	36,3 (*) (**)	48,7 (**) (***)	62,9 (*) (***)
Políticas estudiantiles	Definir políticas de admisión de alumnos	43,2	20,4 (*) (**)	54,7 (**)	65,7 (*)
	Establecer normas de disciplina y convivencia	58,9	49,4 (*) (**)	63,9 (**)	67,1 (*)
	Aplicar pruebas externas de aprendizaje distintas al SIMCE	40,0	28,8 (*) (**)	43,3 (**) (***)	62,0 (*) (***)
Mejoramiento	Contratar asistencia técnica externa	32,2	15,4 (*) (**)	40,4 (**)	50,0 (*)
	Diseñar planes de mejoramiento	57,0	49,6 (*) (**)	59,9 (**)	68,6 (*)
	Ejecutar los planes de mejoramiento	53,3	46,3 (*) (**)	55,8 (**)	65,7 (*)
	Número	649	241	338	70

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la encuesta de directores ponderada.

^a Dependencia: MUN: Municipal. PS: Particular subvencionada. PP: Particular pagada.

*, **, *** = Diferencia significativa al 0,05.

La visión general, al comparar las diferencias de media por dependencia, muestra un patrón recurrente: en todos los temas las escuelas privadas subvencionadas se perciben con un nivel de autonomía muy superior a las escuelas municipales y el ámbito en que la distancia es mayor se refiere a la gestión de los recursos humanos¹⁶. Adicionalmente, los ámbitos en que todos los directores están más empoderados son los procesos de mejora escolar y las políticas hacia los estudiantes.

El primer ámbito de decisiones es el referente a la gestión de los recursos humanos de la escuela, en particular de los docentes. Se aprecia que los directores del sector público prácticamente no tienen incidencia en estas materias, ejerciendo una escasísima influencia en la contratación o desvinculación de los profesores, o bien en la constitución del equipo de sus colaboradores más directos. Ello obedece a que efectivamente la normativa vigente reserva, en el sector municipal, estas decisiones a la instancia contratante: es el propio municipio (distrito) el llamado a reclutar o despedir docentes, así como a contratar al resto de sus directivos. Los pocos casos en que los directores municipales dicen resolver en estas materias deben probablemente corresponder a arreglos informales, en que el sostenedor público transfiere o comparte voluntariamente esta capacidad de decisión. En contraste, en el sector privado estas son facultades que mayoritariamente se considera que los directores deben poseer como parte de su gestión. La principal limitación de los sostenedores privados parece establecerse respecto de transferir decisiones que tienen implicancias económicas: así, la capacidad de fijar las remuneraciones de los docentes solo le es otorgada a un tercio de los directores de escuelas particulares subvencionadas. En el sector municipal chileno esta facultad trasciende no solo a los directores sino que a los propios municipios¹⁷.

Esta preocupación de los sostenedores por mantener un férreo control de las finanzas se expresa con claridad en el segundo ámbito. En efecto, en la gestión de los recursos financieros es donde resulta menor la capacidad de decisión de los directores. En este caso, no solo los directores municipales tienen una capacidad marginal de gestionar los recursos financieros, sin incidir en la definición del presupuesto del establecimiento o en las inversiones en infraestructura y equipamiento¹⁸, sino que también sus colegas del sector privado se ven severamente limitados al respecto. De hecho, cerca del 40% de los directores de escuelas particulares subvencionadas deciden en estas materias, mientras la mayoría de los sostenedores se reservan para sí incluso la materialización de los gastos que ya han sido aprobados.

En el ámbito del currículo se perciben atribuciones diferenciadas de acuerdo con la dependencia. Se observa que los directores privados vuelven a disponer de una clara mayor capacidad de decisión. De este modo, estos directores participan de las oportunidades

¹⁶ Este resultado coincide en términos generales con los estudios que comparan a las *charter schools* con las escuelas públicas (Portin et al., 2003), aun cuando el grado de variación entre las propias *charter* tiende a ser muy alto.

¹⁷ Las rentas de los docentes del sector municipal están normadas por el Estatuto Docente (1991). El reajuste de sus salarios se produce a partir de negociaciones entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores y estos acuerdos bipartitos se convierten, una vez aprobados por el parlamento, en leyes de la República, que los municipios deben ejecutar.

¹⁸ Nuevamente la legislación hace responsable al sostenedor municipal de esta dimensión de la gestión. Existe sin embargo una normativa referente a la administración delegada de recursos, en que los directores pueden manejar de manera directa ciertas partidas presupuestarias, luego de que los municipios les transfieren en forma voluntaria esta facultad, lo que raramente ha acontecido en la realidad.

que brinda el sistema escolar chileno, al posibilitar que los establecimientos dispongan de programas de estudio propios siempre que se encuadren dentro del marco curricular vigente, o bien que opten por aplicar los *programas oficiales* propuestos por el ministerio. La tendencia entre los directores del sector público es visualizar que no existe mayor injerencia de la escuela misma en estas definiciones curriculares, que se resolverían en otras instancias y niveles (sostenedor, ministerio). En contraste, más de un 40% de los directores de escuelas particulares subvencionadas se ven como protagonistas en estas materias, que forman parte constitutiva de la propuesta educativa que distingue al establecimiento y que lo dota de cierta identidad particular frente al resto de la *oferta educativa* cercana. Y la proporción aumenta aún más entre los directivos del sector particular pagado. Algunos directores de escuelas municipales (36%) sí se perciben con capacidad de decisión en una materia específica de la enseñanza: la selección de los textos escolares que se distribuyen en los colegios.

Los directores consideran que las decisiones referidas a los estudiantes sí constituyen parte relevante de su quehacer. En particular hay una creencia extendida en el sentido de que las definiciones en materia de convivencia y disciplina escolar son un resorte propio de la labor directiva, que es compartida por la mitad de los directores del sector municipal. Pero mientras esta *gestión de la convivencia* es reivindicada en forma transversal, en materia de regulación del ingreso de alumnos a la escuela nuevamente se produce una distancia entre ambas dependencias: más de la mitad de los directivos del sector particular subvencionado consideran que pueden definir cómo se accede, lo que es considerado como pertinente solo por un quinto de sus colegas del sector municipal¹⁹. Por último, los directores también se diferencian respecto del poder que se atribuyen en la implementación de formas complementarias de evaluación del aprendizaje de los alumnos. Así, mientras un 29% de los directores municipales consideran que la aplicación de pruebas externas es una atribución que les corresponde, más de un 40% de sus pares del sector particular subvencionado piensan lo propio.

La última dimensión se refiere al mejoramiento de la escuela. Los directores perciben en un grado mayoritario que cuentan con atribuciones para participar protagónicamente en la tarea de avanzar en la calidad de los resultados que obtiene el establecimiento escolar. Esta tendencia es aún más pronunciada entre los directores de las escuelas particulares subvencionadas: cerca del 60% considera que es su responsabilidad diseñar y ejecutar planes de mejoramiento, proporción que baja unos 10 puntos porcentuales en el caso de los directores de escuelas públicas. Sin embargo, esta importante responsabilidad frente a la mejora no significa, en el caso de los directores municipales, que ellos consideren que pueden gestionarla en todas sus aristas: de hecho, la posibilidad de decidir la contratación de asistencia técnica externa, factor relevante para la implementación de planes o proyectos de cambio, se visualiza que está más allá de la escuela misma.

¹⁹ Conviene anotar que la facultad de que las escuelas puedan seleccionar a los estudiantes por motivos académicos (u otros) ha sido un motivo recurrente de debate en la educación chilena. Se enfrenta una posición a favor de la ausencia de selección (o de la *asignación aleatoria* en caso de existir más postulantes que vacantes) versus otra que defiende la libertad de los establecimientos para elegir a los alumnos y familias más acordes a su proyecto educativo. Finalmente la reciente Ley General de Educación (2008) estableció que no puede haber selección en los establecimientos subvencionados, ya sean municipales o particulares, hasta el sexto grado de enseñanza básica. De modo que los directivos de los establecimientos privados subvencionados en esta encuesta todavía reivindican para sí un ámbito de poder que les está formalmente cada vez más restringido.

Al observar con más atención las atribuciones que reconocen tener los directores de las escuelas particulares subvencionadas, puede apreciarse que hay una notoria distancia entre los directores y los directores/propietarios en ciertos ítems. En efecto, estos últimos sí declaran tener dominio pleno de las materias con consecuencias financieras, criterio que parece ser el que determina la restricción de la autonomía de los que son solo directores²⁰. En términos más precisos, los ámbitos que los *dueños* parecen definitivamente no querer delegar en sus directivos son: fijar las rentas de los docentes, despedir docentes, definir el presupuesto anual, decidir inversiones en infraestructura y equipamiento, y contratar asistencia técnica externa.

4. Prácticas directivas ¿independientes de la regulación?

La posibilidad de que los directores logren efectivamente impactar en la calidad de la enseñanza de su escuela y, por ende, aporten al avance de los resultados de aprendizaje de los alumnos, pasa finalmente por que desarrollen ciertas prácticas que modifiquen la gestión institucional y/o pedagógica. De acuerdo con la conceptualización elaborada por Leithwood y colaboradores (2006), es posible agrupar dichas prácticas directivas en cuatro grandes categorías, en que a su vez se insertan un conjunto de 14 prácticas específicas que estarían demostradamente correlacionadas con la calidad de la enseñanza impartida por el establecimiento, en particular mediante el cambio en la labor de los docentes (cuadro 7).

Nuestra investigación indagó en la presencia de estas prácticas directivas a partir de la visión de los docentes²¹. De este modo, como puede apreciarse en el gráfico 2, en las escuelas básicas de Chile, las prácticas de liderazgo directivo²² mayormente desplegadas son, a juicio de los docentes, aquellas referidas a la dimensión de “mostrar dirección”, seguidas por las de “desarrollar personas” y “rediseñar la organización”, en tanto que las señaladas en último lugar son las que se relacionan con la “gestión de la instrucción”.

²⁰ Conceptualmente la autonomía escolar –a diferencia del autogobierno– siempre debe enmarcarse dentro de ciertos límites que son las condiciones que debe cumplir la provisión de educación en un sistema educativo determinado (por ejemplo, el marco curricular) (Wohlstetter et al., 1995).

²¹ En cada una de las 649 escuelas se solicitó a cinco docentes (escogidos al azar) que respondieran los ítems (más de 50) referidos a cada una de las 14 prácticas, usando para ello una escala que incluía opciones desde “muy de acuerdo” hasta “muy en desacuerdo”.

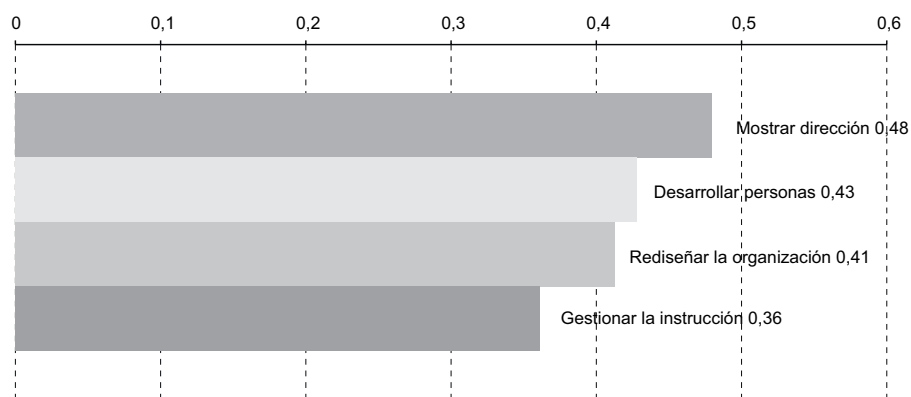
²² Debe anotarse que nuestro estudio consideró también la evaluación que los docentes realizan de otro directivo clave: el jefe de la Unidad Técnica Pedagógica (UTP). Este profesional, que existe en las escuelas chilenas desde fines de los años setenta, debe apoyar al director en las materias propiamente instruccionales, complementando su labor. Si bien no es objetivo de este artículo profundizar en esta temática, sí podemos adelantar que el jefe de UTP no reemplaza al director en lo técnico-pedagógico, sino que lo complementa y obtiene de los docentes un juicio que se *mueve* en la misma dirección (positiva o negativa).

Cuadro 7. Modelo de liderazgo directivo de Leithwood

Dimensión	Prácticas
Mostrar dirección de futuro Realizar el esfuerzo de motivar a los demás respecto de su propio trabajo, estableciendo un “propósito moral”	Visión (construcción de una visión compartida)
	Objetivos (fomentar la aceptación de objetivos grupales)
	Altas expectativas
Desarrollar personas Construir el conocimiento y las habilidades que requiere el personal para realizar las metas de la organización, así como también el compromiso y la resiliencia que son las disposiciones que este necesita para continuar realizándolas	Atención y apoyo individual a los docentes
	Atención y apoyo intelectual
	Modelamiento (interacción permanente y visibilidad con alumnos y estudiantes)
Rediseñar la organización Establecer condiciones de trabajo que le permitan al personal el mayor desarrollo de sus motivaciones y capacidades	Construir una cultura colaborativa
	Estructurar una organización que facilite el trabajo
	Crear una relación productiva con la familia y la comunidad
	Conectar a la escuela con su entorno (y sus oportunidades)
Gestionar la instrucción (enseñanza y aprendizaje) en la escuela Gestión de prácticas asociadas a la sala de clases y supervisión de lo que ocurre en el aula	Dotación de personal
	Proveer apoyo técnico a los docentes (supervisión, evaluación, coordinación)
	Monitoreo (de las prácticas docentes y de los aprendizajes)
	Evitar la distracción del staff de lo que es el centro de su trabajo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leithwood et al. (2006).

Gráfico 2. Prácticas de liderazgo directivo: proporción de docentes que señalan estar “muy de acuerdo” en que el director de su escuela ejerce las prácticas correspondientes a cada una de las dimensiones



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la encuesta a docentes.

Para ejemplificar mejor este hallazgo, pueden visualizarse las tres prácticas directivas más y menos desarrolladas, a juicio de los docentes. Las que ellos identifican en mayor grado son: tener expectativas de alto desempeño (50% muy de acuerdo), construir una cultura colaborativa (49%) y construir una visión compartida (48%). En contraste, las prácticas que los docentes reconocen en menor medida son: evitar la distracción del personal (26% muy de acuerdo), proveer apoyo para la instrucción (33%) y otorgar estimulación intelectual (35%). La importancia de este resultado reside en que es sabido que son justamente las prácticas vinculadas a la gestión de la instrucción (Robinson, 2007) las que tienen mayor incidencia en la transformación efectiva de la acción de enseñanza-aprendizaje de los docentes y, en consecuencia, en el potencial impacto del liderazgo directivo en los estudiantes²³.

Frente a esta tendencia general, las prácticas de liderazgo ejercidas por los directores de escuelas de las distintas dependencias administrativas, también basadas en la visión de los docentes, son las que se muestran más adelante (cuadro 8).

En síntesis, cuando se trata de juzgar sus prácticas directivas, los directores de las escuelas municipales resultan mejor evaluados por los docentes que sus colegas de las escuelas particulares subvencionadas (Weinstein et al., 2011²⁴). En ninguna práctica los directores del sector privado subvencionado superan a los del sector municipal y en la mitad de ellas (7 de 14) se produce una diferencia estadísticamente significativa. La *ventaja municipal* se produce principalmente en dos dimensiones: rediseño de la organización y gestión de la enseñanza.

En materia organizacional, los docentes consideran que los directores de escuelas municipales son capaces de construir en mayor medida una buena relación del establecimiento con su entorno, ya sean las familias o la comunidad en su conjunto. Igualmente, estos docentes consideran que los directores de escuelas municipales logran organizar de mejor manera el funcionamiento de la escuela, aseveración que sorprende puesto que claramente la burocracia pública es menos flexible y más compleja de reestructurar que la menos normada estructura privada.

En términos de la gestión de la instrucción, los directores del sector municipal, según el profesorado, en mayor proporción brindan apoyo a los docentes, al mismo tiempo que en mayor medida los protegen de las frecuentes distracciones a su labor pedagógica. Resulta paradójico que estos directivos sean juzgados mejor en términos de la dotación de personal, ámbito en que están mucho más atados de manos (hay que recordar sus escasísimas atribuciones en materia de gestión de recursos humanos) que sus colegas del sector particular subvencionado²⁵.

²³ Finnigan y Stewart (2009) analizaron recientemente cómo se articulan estas cuatro dimensiones del liderazgo directivo en procesos reales de mejoramiento de escuelas, observando su interdependencia y el carácter imprescindible de la dimensión pedagógica para materializar las transformaciones en las aulas.

²⁴ Weinstein, J., Muñoz, G. y Marfán, J. (2011). *¿Colegas y jefes? La visión de los docentes sobre el liderazgo directivo en Chile* [documento inédito al momento de elaborarse este artículo; se incluye con ese mismo nombre en el presente volumen].

²⁵ Debe mencionarse que en el sector particular subvencionado los directores/propietarios no muestran diferencias significativas en materia de sus prácticas directivas con los que solo son directores.

Cuadro 8. Presencia de prácticas de liderazgo directivo, según dependencia administrativa de la escuela: proporción de docentes que señalan estar "muy de acuerdo" en que el director de su escuela ejerce cada una de las prácticas

Dimensiones	Prácticas del director	Total	Desviación estándar	Dependencia administrativa ^a		
				MUN	PS	PP
Mostrar dirección de futuro	Construir una visión compartida	0,48	0,28	0,49	0,48	0,46
	Fomentar la aceptación de objetivos grupales	0,46	0,27	0,50 (*) (**)	0,44 (*) (***)	0,37 (**) (***)
	Expectativas de alto desempeño	0,50	0,30	0,52	0,49	0,52
Desarrollar personas	Atención y apoyo individual a los docentes	0,46	0,25	0,48 (*)	0,45	0,41 (*)
	Atención y apoyo intelectual	0,35	0,24	0,37	0,34	0,31
	Entregar un modelo adecuado	0,48	0,32	0,49	0,48	0,45
Rediseñar la organización	Construir una cultura colaborativa	0,49	0,31	0,49	0,48	0,47
	Estructurar una organización que facilite el trabajo	0,39	0,26	0,43 (*) (**)	0,38 (*)	0,33 (**)
	Construir una relación productiva con la familia y la comunidad	0,42	0,26	0,46 (*) (**)	0,41 (*)	0,38 (**)
	Conectar a la escuela con su entorno	0,35	0,26	0,41 (*) (**)	0,33 (*)	0,28 (**)
Gestionar la instrucción	Dotación de personal	0,41	0,26	0,45 (*) (**)	0,39 (*)	0,34 (**)
	Proveer apoyo técnico a los docentes	0,33	0,22	0,37 (*) (**)	0,32 (*)	0,23 (**)
	Monitoreo de las prácticas docentes y aprendizajes	0,46	0,26	0,47 (*)	0,46 (**)	0,37 (*) (**)
	Evitar la distracción del personal	0,26	0,26	0,30 (*) (**)	0,25 (*) (***)	0,17 (**)(***)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la encuesta a docentes.

^a Dependencia: MUN: Municipal. PS: Particular subvencionada. PP: Particular pagada.

*, **, *** = Diferencia significativa al 0,05.

¿Qué está detrás de estas mejores prácticas de liderazgo directivo que, según los docentes, tendrían los directores municipales? Si bien no contamos con evidencia suficiente para afirmar una causa única ni concluyente, vislumbramos al menos tres hipótesis –no necesariamente excluyentes– que podrían explicar los factores que inciden y debieran ser exploradas en estudios posteriores:

1. *Una mayor capacidad profesional de los directores*: el proceso más competitivo de selección y sus posteriores consecuencias en términos de contar con directores caracterizados por mayor experiencia directiva y más formación para el cargo, se traducirían en que los directores municipales tuviesen más competencias para desarrollar estas prácticas.
2. *Mejores condiciones para el ejercicio de la posición directiva*: los sostenedores municipales tendrían mayores capacidades que los privados y podrían brindar mayores apoyos a sus directores; al mismo tiempo, la menor cantidad de atribuciones –y por lo tanto una mejor definición de su función– tendría el efecto paradójico de permitir una mayor concentración de los directores en dimensiones como las instruccionales o la relación con las familias.
3. *Relación particular entre el director y los docentes que genera cercanía y matiza los juicios críticos*: los directores municipales tendrían un vínculo de identidad con los docentes y una relación de cercanía frente a su empleador (municipio), siendo antes que nada “colegas” y luego “jefes”, a diferencia de lo que ocurre en el sector particular subvencionado, donde los directores serían “ejecutivos de confianza” de los propietarios, primeramente “jefes” y solo después “colegas” de los docentes.

5. Discusión final

Los resultados de nuestro estudio sobre los directores de escuelas básicas en Chile, según la dependencia administrativa pública o privada, pueden resumirse en los siguientes términos:

- Los establecimientos particulares subvencionados reclutan a directores más jóvenes y mayoritariamente de sexo femenino, mientras que los directores de escuelas municipales destacan por su mayor formación de postgrado.
- Ambos grupos reciben una remuneración promedio equivalente, pero los directores de escuelas particulares subvencionadas presentan una mayor dispersión: un número mayor de directores (en comparación con sus pares municipales) con sueldos más altos y más bajos.
- Existen dos sistemas paralelos de reclutamiento de directores: el municipal se caracteriza por la realización de concursos competitivos mientras que el particular subvencionado se rige por la contratación directa (invitación personal).
- Las atribuciones de los directores en el sector particular subvencionado son claramente mayores que las de sus colegas del sector municipal en todos los ámbitos, pero particularmente en la gestión de recursos humanos.

- Al margen de su dependencia, los directores suelen considerar que la dimensión de las políticas hacia los alumnos y la del mejoramiento de los resultados académicos de la escuela son sus áreas prioritarias de toma de decisiones, mientras que los sostenedores suelen no delegar aquellas decisiones que tienen implicancias financieras.
- Existe un subgrupo claramente diferenciable en el sector particular subvencionado: los directores que son al mismo tiempo propietarios de los establecimientos (son alrededor del 30%), quienes suelen poseer características distintivas en términos de su perfil etario, su formación de postítulo, sus rentas y sus mayores atribuciones.
- Los directores de escuelas municipales, a juicio de los docentes, desarrollan con mayor frecuencia que sus colegas del sector privado las prácticas de liderazgo efectivo en materia de rediseño de la organización y su vínculo con su entorno, así como de gestión de la instrucción.
- Más allá de su dependencia, los directores tienden, a juicio de los docentes, a desarrollar sus mejores prácticas en “establecer una dirección para la escuela” y presentan su ámbito más débil en lo más decisivo para la mejora de los resultados de los alumnos: la gestión de la instrucción.

Si bien cada una de estas conclusiones tiene un valor en sí misma, parece pertinente hacer una consideración más general respecto de la relación entre autonomía y prácticas en la dirección escolar. En efecto, se ha tendido a creer que el principal límite para el bajo desarrollo del liderazgo directivo sería el que los directores no cuenten con suficiente poder para la toma de decisiones, y por ello muchas políticas hacia los directivos han enfatizado el ampliar su radio de injerencia en distintas materias escolares. Sin embargo, la comparación entre directivos del sector municipal y del sector privado subvencionado en Chile muestra que se trata de dos dimensiones que no necesariamente se cruzan y que atribuciones mayores no conducen mecánicamente a mejores prácticas. Es cierto que las atribuciones analizadas en este estudio son de variada naturaleza, pero hay algunas que claramente se refieren a ciertas prácticas directivas identificadas como propias del liderazgo efectivo y en las cuales no se cumple tampoco dicha asociación positiva, como ocurre por ejemplo con las mayores atribuciones en materia curricular y de mejora escolar (con respecto a las prácticas de gestión de la instrucción) o bien con las mayores atribuciones en materia de gestión de recursos humanos (con respecto a las prácticas en materia de reorganización de la organización escolar).

En síntesis, la experiencia de las escuelas particulares subvencionadas en Chile muestra que las atribuciones no bastan. Para que estas mayores oportunidades de ejercicio del liderazgo directivo abiertas por la autonomía se conviertan realmente en prácticas directivas eficaces, parecen requerirse otras condiciones adicionales e independientes que la investigación acumulada ya ha establecido como de alta relevancia. Así, es necesario contar con sistemas de selección de directivos que *capturen* a aquellos candidatos que poseen las competencias conductuales y funcionales adecuadas (Barber y Mourshed, 2007; Pont et al., 2008; Clifford, 2012); fijar metas organizacionales priorizadas en función de la calidad de la enseñanza y hacer una clara definición de las responsabilidades directivas (con sus correspondientes incentivos) en esa dirección (Ingvarson et al., 2006; Barber y Mourshed, 2007); y desplegar una formación de pre-servicio y acciones sistemáticas de desarrollo profesional de los directores que se orienten decididamente en el sentido de su mejor desempeño como líderes

pedagógicos (Darling-Hammond et al., 2007; Pont et al., 2008; Grison y Harrington, 2010). Es probable que cuando las escuelas del sector particular subvencionado integren estos otros factores sí puedan alcanzar un liderazgo directivo y especialmente pedagógico equivalente o superior al de las escuelas municipales, pero para ello deben dejar de confiar en la autonomía por sí sola como una panacea.

Bibliografía

- Barber, M. y Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing schools come out on top*. London: McKinsey and Company.
- Barrera-Osorio, F., Patrinos, H. y Wodon, Q. (2009). *Emerging evidence on vouchers and faith-based providers in education. Case studies from Africa, Latin America and Asia*. Washington: The World Bank.
- Bellei, C. (2007). The private-public school controversy: The case of Chile. En Rajashri and Peterson (Eds.), *School choice international: Exploiting public-private partnerships*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Centro de Estudios en Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE). (2009). Prácticas de liderazgo directivo y resultados de aprendizaje. Hacia conceptos capaces de guiar la investigación empírica. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 7(3), 19-33.
- Clifford, M. (2012). *Hiring quality school leaders: Challenges and emerging practices*. Quality School Leadership. American Institutes for Research.
- Darling-Hammond, L., LaPointe, M., Meyerson, D., Orr, M. T. y Cohen, C. (2007). *Preparing school leaders for a changing world: Lessons from exemplary leadership development programs*. Stanford, CA: Stanford University, Stanford Educational Leadership Institute.
- Day, C., Sammons, P., Hopkins, D., Harris, A., Leithwood, K., Gu, Q., Penlington, C., Mehta, P. y Kington, A. (2009). *The impact of school leadership on pupil outcomes. Research Report*. UK: University of Nottingham.
- Elmore, R. (2010). *Mejorando la escuela desde la sala de clases*. Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.
- Flessa, J. y Anderson, J. (2012). *Current issues in leadership research: Connecting Chile's experience to trends in the literature* [documento inédito, cuya versión traducida se incluye en el presente volumen].
- Finnigan, K. y Stewart, T. (2009). Leading change under pressure: an examination of principal leadership in low performing schools. *Journal of School Leadership*, 19(5), 586-618.
- Frumkin, P. (2003). *Creating new schools: The strategic management of Charter schools*. Annie Casey Foundation, Baltimore.
- Gallego, F. (2004). *School choice, incentives, and academic outcomes: Evidence from Chile*. MIT mimeo.

- Gates, S., Ringel, J., Santibáñez, L., Ross, K. y Chung, C. (2003). *Who is leading our schools? An overview of school administrators and their careers*. Santa Monica, CA: RAND.
- Gawlik, M. (2008). Breaking loose. Principal autonomy in Charter and public school. *Educational Policy*, 22(6), 783-804.
- Grissom, J. y Harrington, J. (2010). Investing in administrator efficacy: An examination of professional development as a tool for enhancing principal effectiveness. *American Journal of Education*, 116, 583-612.
- Hill, R. (2010). *Chain reactions: a think piece on the development of chains of schools in the English school system*. Resource document. National College for Leadership of Schools and Children's Services.
- Hsieh, C. T. y Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's school voucher program. *Journal of Public Economics*, 90(8-9), 1477-1503.
- Hopkins, D. (2008). *Hacia una buena escuela, experiencias y lecciones*. Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.
- Invargson, L., Anderson, M., Gronn, P. y Jackson, A. (2006). *Standards for school leadership: A critical review of literature*. Acton, Australia: Australian Institute for Teaching and School Leadership.
- Lawton, S. (2009). Effective Charter schools and charter school systems. *Planning and Changing*, 40(1-2), 35-60.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A. y Hopkins, D. (2006). *Successful school leadership. What it is and how it influences pupil learning*. National College for School Leadership. Research Report N° 800. University of Nottingham.
- Leithwood, K., Seashore Louis, K., Anderson, S. y Wahlstrom, K. (2004). *How leadership influences student learning. Review of Research*. New York: The Wallace Foundation.
- Loeb, S., Kalogrides, D. y Lai Horng, E. (2010). Principal preferences and the uneven distribution of principals across schools. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 32(2), 205-229.
- MacBeath, J. (2011). *Liderar el aprendizaje dentro y fuera de la sala de clases*. Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.
- Marcel, M. y Raczynski, D. (Eds.). (2009). *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Marzano, R. J., Waters, T. y McNulty, B. (2005). *School leadership that works: From research to results*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Mourshed, M., Chijioke, C. y Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. UK: McKinsey & Company.
- Núñez, I., Weinstein, J. y Muñoz, G. (2010). ¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile (1929-2009). *Psicoperspectivas*, 9(2), 53-81.
- Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (2008). *Improving school leadership. Volume 1: Policy and practice*. Paris: OECD.

- Podgursky, M. (2006). *Teams versus bureaucracies: Personnel policy, wage setting and teacher quality in traditional, Charter, and private schools*. Education Working Paper Archive.
- Portin, B., Schneider, P., De Armond, M. y Gundlach, L. (2003). *Making sense of leading schools: A study on the school principalship*. Center on Re-inventing Public Education, Washington.
- Robinson, V. (2007). *School leadership and student outcomes: Identifying what works and why*. ACEL Monograph Series, N° 41.
- Robinson, V., Hohepa, M. y Lloyd, C. (2009). *School leadership and student outcomes: Identifying what works and why. Best evidence synthesis iteration [BES]*: New Zealand Ministry of Education.
- Sammons, P., Hopkins, D., Harris, A. y Leithwood, K. (2009). *The impact of school leadership on pupil outcomes*. Research Report DCSF-RR108. University of Nottingham.
- Seashore Louis, K., Leithwood, K., Walsthrum, K. y Anderson, S. (2010). *Investigating the links to improved student learning: Final report of research findings*. NY: The Wallace Foundation.
- Spillane, J. (2006). *Distributed leadership*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- UNESCO. (2008). *A view inside primary schools: A World Education Indicators (WEI) cross-national study*. Montreal.
- Valenzuela, J., Bellei, C. y De los Ríos, D. (2008). *Evolución de la segregación socioeconómica y su relación con el financiamiento compartido: el caso chileno*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Walford, G. y Srivastava, P. (2007). Examining private schooling in less economically developed countries: Key issues and new evidence. En P. Srivastava y G. Walford (Eds.), *Private schooling in less economically developed countries: Asian and African perspectives* (pp. 7-14). Oxford, UK: Symposium Books.
- Weinstein, J. (2009). Liderazgo directivo. Asignatura pendiente de la reforma educacional chilena. *Revista Estudios Sociales*, 117, 123-148.
- Weinstein, J. y Muñoz, G. (2009). Calidad para todos: la reforma educacional en el punto de quiebre. En C. Bascañán, G. Correa, J. Maldonado y V. Sánchez (Eds.), *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: la Concertación en Chile*. Volumen II. Santiago de Chile: LOM.
- West, D., Peck, C. y Reitzug, U. (2010). Limited control and relentless accountability: Examining historical change in urban school principal pressure. *Journal of School Leadership*, 20(2), 238-266.
- Wexler, E. y Huerta, L. A. (2000). An empowering spirit is not enough: A Latino charter school struggles over leadership. En B. Fuller (Ed.), *Inside charter schools: The paradox of radical decentralization* (pp. 98-123). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wohlstetter, P., Wenning, R. y Brigg, S. (1995). Charter schools in the United States: the question of autonomy. *Educational Policy*, 9(4), 331-358.

ANEXO

Encuesta *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile*

Los datos presentados en este artículo provienen fundamentalmente de una encuesta aplicada en Chile en el año 2009. Esta encuesta permitió caracterizar a los directivos escolares, conocer la frecuencia con que desarrollan ciertas prácticas (desde la perspectiva de los docentes), identificar algunos factores que pueden incidir en dichas prácticas y finalmente relacionar lo que los directores hacen con algunas variables de resultado.

Se aplicaron cuatro cuestionarios, dirigidos a sostenedores, directores, jefes técnicos y docentes, capturando información sobre lo que sucede en cada escuela en forma diferenciada según cada tipo de actor. De esta manera, las *prácticas* directivas fueron fundamentalmente reportadas por los docentes, aunque algunos aspectos relacionados con ellas, como el uso del tiempo, fueron preguntados al mismo director, al jefe técnico y al sostenedor.

Los cuestionarios se construyeron complementando dos criterios centrales: que fueran comparables a nivel internacional y que tuvieran en cuenta las especificidades del contexto nacional. El criterio de comparabilidad se aplicó especialmente a las variables de prácticas mediadoras y a algunas de contexto como las referidas a atribuciones del director. También se revisaron las categorías que utiliza la OCDE para estudiar el grado de autonomía en las decisiones escolares de diferentes países y se utilizaron estas categorías para preguntar por las atribuciones de la escuela y del director.

La encuesta fue aplicada a una muestra de 649 escuelas que imparten enseñanza básica, representativas de la realidad nacional en sectores urbanos. Esta representatividad consideró los diferentes tipos de dependencia administrativa (escuelas municipales, particulares subvencionadas y particulares pagadas). Se seleccionaron escuelas en que los directores evaluados tuvieran una antigüedad en el cargo de al menos dos años. La muestra final estuvo compuesta por 269 escuelas del sector municipal, 290 escuelas del sector particular subvencionado y 90 escuelas del sector particular pagado. El cuadro siguiente presenta la muestra finalmente alcanzada en el estudio.


Muestra final del estudio

Composición de la muestra por actores				
Sector	Directores	Docentes	Jefes Técnicos	Sostenedores
Municipal	269	1.270	260	44
Particular subvencionado	290	1.436	273	193
Particular pagado	90	442	84	40
Total	649	3.148	617	277

Fuente: Elaboración propia.

En base a lo anterior, la muestra del estudio permite realizar inferencias estadísticas para los establecimientos del universo en cada tipo de dependencia con un error máximo que va entre el 4,9% y el 8,3%, según la dependencia.

Con anterioridad al análisis de los datos, se realizó un análisis factorial confirmatorio que permitió validar la robustez de cada una de las dimensiones de prácticas de liderazgo, aspecto central del estudio. En la fase de análisis –fundamentalmente descriptiva– de la cual se derivan los resultados que presenta este artículo, se analizó el comportamiento de las variables de estudio según los datos levantados mediante distintas preguntas de la encuesta a directores y docentes. Se aplicaron métodos estadísticos descriptivos, principalmente medias, desviaciones estándar y tablas de cruce entre variables, que permitieron apreciar las diferencias en la opinión de docentes de diferentes tipos de escuelas respecto a sus directores, y observar cómo varía la opinión de los docentes respecto del director, frente a diferentes características (género, experiencia en el cargo, nivel de formación, entre otras).



II
FORMACIÓN Y DESARROLLO DE
CAPACIDADES DE LOS DIRECTORES ESCOLARES

FORMACIÓN DE DIRECTORES ESCOLARES EN CHILE: CARACTERÍSTICAS Y DESAFÍOS

Gonzalo Muñoz y Javiera Marfán

GONZALO MUÑOZ

Director de Estudios del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigador Asociado del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Proyecto CIE01-CONICYT) (gmunoz@fundacionchile.cl).

JAVIERA MARFÁN

Jefa de Proyectos del Área de Estudios del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigadora Asociada del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Proyecto CIE01-CONICYT) (jmarfan@fundacionchile.cl)

Este artículo expone y analiza resultados generados en el estudio *Formación y entrenamiento de los directores escolares en Chile: Situación actual, desafíos y propuestas de política*, que fue financiado por el Ministerio de Educación de Chile, mediante el Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación (F420972), 2009.

Introducción

Este artículo tiene por objetivo dar cuenta de la pertinencia de la oferta formativa dirigida a directores escolares en Chile, analizando la brecha existente entre las competencias que los programas intencionan, las que el propio sistema escolar identifica como críticas (a través de la mirada de directores y sostenedores) y las que la evidencia internacional y nacional indica que son claves para un liderazgo escolar efectivo. Sobre la base de revisión de literatura internacional, la aplicación de encuestas a directores y encargados de programas, la realización de entrevistas a actores del mundo escolar y la elaboración de un catastro de instancias de formación (de duración igual o superior a un año), el artículo entrega una descripción de esta oferta de programas y provee conclusiones que aportan a la reflexión sobre las políticas de formación de directores escolares en Chile.

Diferentes estudios coinciden en señalar la importancia de una buena dirección a la hora de elevar la calidad de los aprendizajes (Seashore-Louis et al., 2010; Robinson, 2007; MINEDUC, 2009). Su efecto sería especialmente significativo en aquellos establecimientos que se encuentran en situación de mayor desventaja (Bolívar, 2009); por el contrario, un liderazgo directivo deficiente puede conducir a una disminución del aprendizaje de los alumnos, haciendo que las escuelas retrocedan en calidad (Weinstein, 2008). Como muestra de su importancia, se ha planteado que el liderazgo del director sería la segunda variable interna a la escuela más influyente en los resultados de los estudiantes, después de la injerencia de los docentes: la magnitud de su efecto se encontraría en torno al 25% de la varianza total de las evaluaciones entre escuelas (Leithwood et al., 2006; Barber y Mourshead, 2007). El liderazgo directivo puede tener un efecto positivo y considerable; sin embargo, su acción sobre el aprendizaje de los estudiantes es indirecta, pues se ejerce a través de la influencia que los directores tienen sobre los docentes (Seashore-Louis et al., 2010).

La relevancia de este factor ha llevado a que el liderazgo sea un tema central en las agendas de política educativa en muchos países (Pont et al., 2008). El primer “Informe McKinsey” sobre sistemas educativos (Barber y Mourshead, 2007) plantea que los países con mejores resultados educativos cuentan con sólidos equipos directivos que guían los procesos de cambio en las escuelas y desarrollan en ellos habilidades de liderazgo, con especial foco en temas de instrucción.

Las políticas educativas en Chile, de manera incipiente, han seguido la línea de relevar el rol de la gestión escolar y en particular de los directores y directoras, como mecanismo para avanzar en los procesos de mejoramiento escolar¹. En materia de formación, el Ministerio de Educación, a través de su Programa de Liderazgo Educativo, desde mediados de la década del 2000 ha buscado capacitar y actualizar a los directivos por medio de talleres realizados a nivel comunal que son implementados por universidades. En estas instancias habían participado hasta el año 2009 cerca de 4.000 directivos (principalmente del sector municipal). Si se suma a ello una creciente oferta que proviene desde las propias universidades, no es de extrañar que Chile cuente con uno de los porcentajes más altos de

¹ Una completa revisión de las políticas orientadas hacia los directores escolares en Chile puede encontrarse en el artículo de Núñez, Weinstein y Muñoz *¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile*, en este mismo libro.

directores con formación de postgrado en América Latina y con el más alto porcentaje de directores con cursos de especialización². En forma adicional, el Ministerio de Educación ha diseñado recientemente una política que apunta a formar directores de excelencia, promoviendo la constitución de programas en asociación entre universidades nacionales y extranjeras, entregando becas para directores y permitiendo el ingreso a la oferta formativa de instituciones no universitarias (que dispongan de experiencia de trabajo práctico con escuelas)³.

De acuerdo con el estudio *Liderazgo educativo y calidad de la educación en Chile* (realizado por el CEPPE entre 2009 y 2011), los directores de escuelas básicas urbanas en Chile en una muy alta proporción han seguido sus estudios más allá del título inicial, incluyendo un numeroso grupo que ha realizado programas de magíster e incluso doctorado. Destaca la mayor formación alcanzada por quienes se desempeñan en la dependencia administrativa municipal por sobre la privada, lo que resulta coherente tanto con la mayor edad de estos directores como con el sistema concursable de acceso al cargo en el sector público, en que las credenciales formativas son consideradas.

Cuadro 1. Estudios de los directores de escuelas básicas urbanas de Chile posteriores al título inicial (%) *

Nivel de estudios posterior al título inicial	Total	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
Con diplomado o postítulo **	69,7	89,0	56,8	65,4
Con magíster	44,2	60,6	31,8	47,9
Con doctorado	4,4	5,0	3,0	8,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la encuesta *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile* (CEPPE).

* Las categorías no son excluyentes ya que un mismo director puede haber cursado más de un tipo de estudio.

** Solo se considera la participación en instancias formativas de más de un año de duración.

Si bien la mayoría de los directores en ejercicio han seguido cursos de especialización, estos se han enfocado principalmente en temas administrativos y muy poco en el ámbito de la gestión instruccional o pedagógica⁴, lo que repercute en forma negativa en su posterior capacidad para prestar apoyo a los docentes (Carbone et al., 2008). Por otra parte, el propio Ministerio de Educación ha considerado que la formación en servicio de los directores tiende a ser frontal y enciclopedista, desarrollando escasamente las competencias que pudieran impactar en un mejor desempeño práctico, en particular en lo referente al apoyo y guía de la labor de los docentes de aula (Weinstein, 2009).

En tanto, la asociación entre el nivel de formación de los directores y su efectividad no es clara. De acuerdo con el ya mencionado estudio del CEPPE, el tipo de grado obtenido por los directores (diplomado, magíster o doctor) no está correlacionado con la presencia

² Este tema se desarrolla en profundidad en el artículo de Murillo *La dirección escolar en Chile: una visión en el contexto de América Latina*, en este mismo volumen.

³ Esta nueva iniciativa fue diseñada tomando en consideración los resultados y recomendaciones del estudio del cual se deriva este artículo. Es por eso que los programas que se han originado o redefinido en ese marco no alcanzan a estar incorporados en la recopilación de información del estudio. De todas formas, fruto de esta iniciativa a la fecha han surgido solo 10 programas con duración superior a un año (que son los que constituyen la muestra de esta investigación).

⁴ El énfasis "administrativista" en la formación de líderes no contribuye a construir las prácticas directivas que las escuelas necesitan para mejorar su eficacia. La investigación internacional sugiere la importancia de una formación en terreno y enfocada hacia la función pedagógica (Pont et al., 2008; Barber y Mourshed, 2007).

de prácticas de liderazgo efectivo, así como tampoco con los resultados de aprendizaje de los alumnos en sus establecimientos (medidos por los puntajes SIMCE estandarizados por grupo socioeconómico).

La evidencia disponible en Chile, si bien es insuficiente todavía, pone en duda la calidad y la pertinencia de la formación de líderes escolares. Este artículo apunta a entregar información sobre los programas de formación, sus contenidos y orientaciones pedagógicas, con el fin de conocer en qué medida se ajustan a lo que la evidencia sobre competencias directivas y prácticas efectivas de liderazgo señala que va en la dirección del mejoramiento escolar.

1. Métodos de investigación⁵

La investigación se organizó metodológicamente en tres componentes. El siguiente cuadro resume sus objetivos y las técnicas utilizadas.

Cuadro 2. Componentes del estudio y metodología asociada

<p>Componente 1: Sistematización de competencias para un liderazgo efectivo</p> <p><i>Enriquecer los modelos nacionales sobre las competencias que requieren los directores para liderar procesos de mejoramiento escolar</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de investigaciones y meta-análisis para identificar competencias de liderazgo que presenten convergencia en la literatura internacional. • Integración conceptual de las competencias provenientes de: 1. Marco para la Buena Dirección. 2. Perfil de competencias directivas. 3. Literatura revisada. A partir de las tres fuentes se estructuró una tipología común de dimensiones y competencias efectivas, con el fin de generar un modelo coherente.
<p>Componente 2: Necesidades de formación de los directores escolares</p> <p><i>Identificar qué herramientas, destrezas y conocimientos requieren los directores para liderar procesos de mejoramiento educativo, desde la perspectiva de los propios actores</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta <i>on line</i> con representatividad nacional a directores de establecimientos regulares en Chile. • Grupos focales con directores de establecimientos municipales y particulares subvencionados, en la Región Metropolitana y la Región de Atacama. • Entrevistas semiestructuradas con sostenedores municipales y particulares subvencionados, de la Región Metropolitana y la Región de Atacama.
<p>Componente 3: Catastro y caracterización de los programas de formación de directores</p> <p><i>Describir los programas que conforman la oferta disponible para los directores escolares en Chile</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Catastro de programas de formación para directores de un año o más de duración, a partir de la revisión de páginas web y bases del Registro Público Nacional de Perfeccionamiento del CPEIP-MINEDUC. • Encuesta censal a encargados de programas de formación para directores. • Entrevistas semi-estructuradas con encargados de programas de formación que resultaran casos interesantes de estudio.

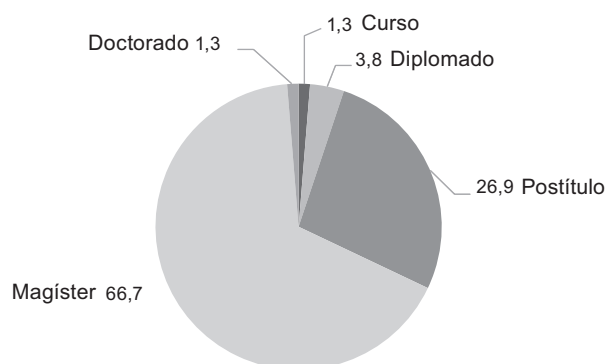
Fuente: Elaboración propia.

⁵ Una descripción detallada de la metodología del estudio en que se basa este artículo puede encontrarse en su informe extendido disponible en: <http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Informe%20Final%20F410972%20-%20Gonzalo%20Munoz%20-%20Fundacion%20Chile.pdf>

2. ¿Qué características tiene la oferta de formación para directores escolares en Chile?

En Chile existe una amplia oferta de programas de formación dirigidos a la función del director de establecimientos educacionales: entre 2008 y 2010 se habrían encontrado disponibles un total de 78 programas de un año de duración o más. En su mayoría, se trata de programas de magíster que son impartidos por universidades, muchas de ellas privadas. Los datos indican que es una oferta que se encuentra activa, puesto que solo durante 2010 ha crecido en más de 10%.

Gráfico 1. Tipos de programas de formación para directores escolares (%)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Catastro de Programas de Formación de Directores.

La duración de estos programas es variable. Expresando la duración en horas pedagógicas, el 40,5% de los programas catastrados se extienden por 700 a 900 horas, mientras que un porcentaje similar tienen una duración mayor⁶.

En cuanto al valor promedio que alcanzan, los datos obtenidos indican que a nivel general un tercio de las instancias de formación tienen un costo entre 2,5 millones y 3 millones de pesos, mientras que aproximadamente otro tercio tiene un costo superior a esa cantidad. Lo anterior se explica principalmente por el valor que alcanzan los programas que conducen a grados académicos más avanzados, como es el caso de los programas de magíster. En los gráficos siguientes se presentan los valores de estos programas, por tramos, para el caso de los programas de magíster y de postítulo.

⁶ El 16,7% de los programas cuentan con una duración de 901 a 1.100 horas; igual porcentaje tiene entre 1.101 y 1.300 horas y el 7,1% tiene más horas. En tanto, el 19% tiene 700 horas o menos de duración.

Gráfico 2. Valor total de un magister para directores, de un año o más de duración (% según tramos de valor en pesos)

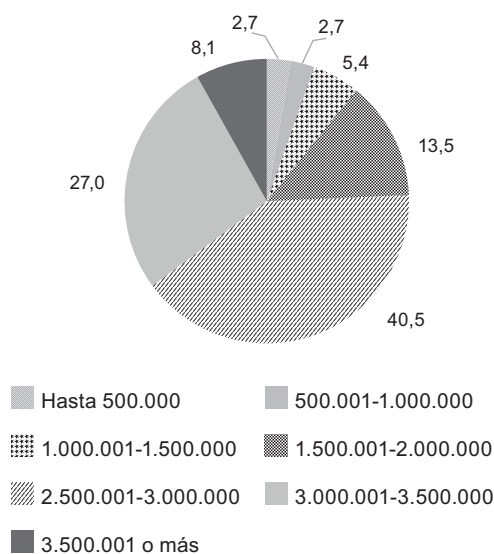
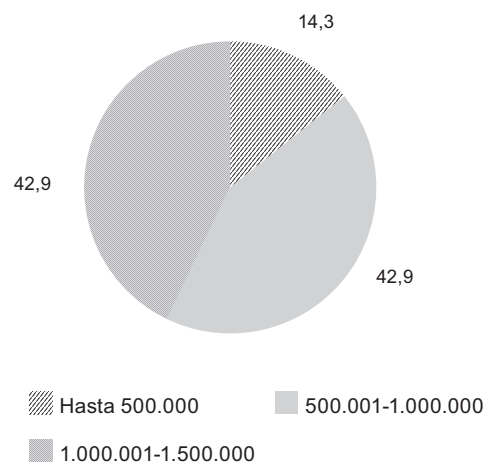


Gráfico 3. Valor total de un postítulo para directores, de un año o más de duración (% según tramos de valor en pesos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta a Encargados de Programas de Formación, 2010.

Cerca del 45% de los programas se imparten en la modalidad de enseñanza a distancia o mixta, lo que se aplica a la amplia mayoría en el caso de los postítulos. Esto ha permitido que la oferta se extienda a los directores de los establecimientos de regiones, aunque existe una crítica desde el sistema escolar hacia su calidad, puesto que se les percibe como una entrega directa de materiales y contenidos, sin fortalecimiento del trabajo aplicado. Se considera, por lo tanto, que estos programas facilitarían condiciones para que los directores no incorporen efectivamente los contenidos entregados.

Cuadro 3. Modalidad de enseñanza, según tipo de programa de formación para directores (%)

		Tipo de programa				Total
		Curso	Postítulo	Magíster	Doctorado	
Modalidad	Presencial	0,0	31,6	70,5	100,0	55,9
	Mixta	0,0	10,5	15,9	0,0	13,2
	A distancia	100,0	57,9	13,6	0,0	30,9
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Catastro de Programas de Formación de Directores

Un porcentaje importante de los docentes de los programas de formación cuentan con grados académicos avanzados. Principalmente, se trata de profesionales con magíster (un 85% de los docentes tienen este grado), aunque casi todas las instancias de formación cuentan también con académicos con grado de doctor (un tercio del total de profesores han alcanzado este nivel).

En cuanto a experiencia práctica, la mayoría de los programas tienen entre sus formadores a personas que han ejercido el rol de profesor de aula o de director (100% y 92,7% de los programas, respectivamente), siendo los primeros el perfil principal que define el cuerpo docente de los programas de formación para directores. En promedio, el 80% de los profesores de cada programa habrían tenido experiencia en aula y solo un 33% tendrían experiencia como directores de establecimientos educacionales. Suele valorarse la interdisciplinariedad y conviven en el equipo docente que imparte estos programas profesionales provenientes de distintas áreas del conocimiento.

La búsqueda de profesores calificados es uno de los principales problemas que enfrentan los programas impartidos en regiones. Muchos tienen que trasladar a profesores desde Santiago, con los costos que ello implica, y deben preocuparse permanentemente por asegurar la continuidad en el tiempo de quienes ya ejercen como profesores.

A nivel general, tanto desde el sistema escolar como desde el propio mundo académico vinculado a la coordinación de los programas, existe una fuerte crítica respecto de la oferta, principalmente sobre la base de dos aspectos. El primero de ellos se refiere a los costos. El valor de los programas de formación es considerado muy alto, con escasas posibilidades de financiamiento externo. Ello repercutiría en que los directores deban financiarlo de manera privada, lo que se convierte en un factor de desmotivación para la formación. Esto es algo que, con posterioridad a la realización del estudio, está cambiando en el caso de aquellos programas que se han ajustado a la iniciativa de formación de directores de excelencia del Ministerio de Educación, que financia el 90% del costo total. No obstante, esto no se aplica a la gran mayoría de la oferta formativa. El segundo aspecto de la crítica es la descontextualización. Se detecta que los programas están desenfocados respecto de las necesidades concretas de los directivos, con una formación alejada de los establecimientos educacionales, lo que termina por hacerla poco aplicable en contextos reales.

3. Competencias críticas para un liderazgo efectivo: ¿está la formación actual de los directores respondiendo a ese desafío?⁷

El estudio incorporó una revisión de investigaciones y meta-análisis internacionales, con el fin de identificar las competencias que son propias de los líderes efectivos y aportar con ello a enriquecer los modelos de liderazgo escolar ya existentes en Chile⁸. El objetivo fue contar

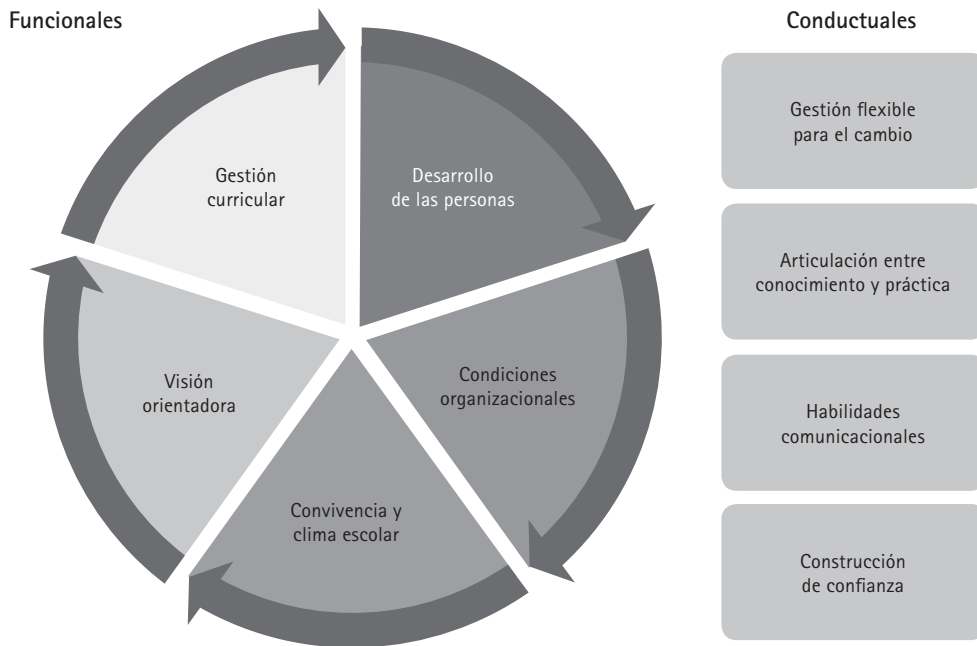
⁷ Esta sección sigue parte del artículo *Competencias y formación para un liderazgo efectivo en Chile*, de los mismos autores, publicado en 2011 en *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 48(1), 63-80.

⁸ Se entienden aquí las competencias como aquellas capacidades que permiten responder con éxito a determinadas demandas y tareas, a partir de la movilización de recursos personales y del entorno (OECD, 2005). Si bien en el estudio se optó por utilizar el enfoque de competencias, la revisión de literatura internacional realizada para complementar los modelos nacionales incluyó bibliografía más amplia, referente a investigaciones que se aproximan al liderazgo efectivo desde perspectivas asociadas a prácticas, responsabilidades y/o estándares de dirección escolar, en el entendido de que todas ellas buscan, finalmente, determinar lo que caracteriza a los buenos directores. Los contenidos específicos sobre la función del director que provienen de cada una de estas perspectivas son bastante convergentes.

con un conjunto de categorías que destacaran lo propio del liderazgo escolar efectivo y que, a su vez, permitieran el contraste con las características y contenidos de la oferta formativa disponible en Chile y con las necesidades que los propios actores reconocen tener⁹.

Uno de los aprendizajes que entregan los modelos nacionales y que la revisión de literatura internacional refuerza es que estas competencias son de dos tipos. Por una parte, están aquellas que se refieren a un conocimiento para realizar una actividad (“saber” y “saber hacer”) y por otra parte, aquellas que se refieren a disposiciones y actitudes individuales que son previas a cualquier acción y aportan de manera transversal a su desarrollo (“saber ser”). Así, se ha llamado competencias funcionales a las referentes a las capacidades técnicas para cumplir con las tareas del cargo y competencias conductuales a las disposiciones personales que facilitan su desempeño. El modelo integra cinco dimensiones de competencias funcionales y cuatro de competencias conductuales, como se presenta en el gráfico 4.

Gráfico 4. Competencias para un liderazgo efectivo en Chile



Fuente: Elaboración propia.

Las dimensiones de competencias funcionales identificadas en la revisión e integración de los distintos modelos son: i) Establecer una visión orientadora, ii) Gestionar el currículum, iii) Desarrollar a las personas, iv) Generar condiciones organizacionales y v) Gestionar la convivencia escolar. En tanto, las competencias conductuales son de cuatro tipos: i) Gestión flexible para el cambio, ii) Articulación entre conocimiento y práctica, iii) Habilidades comunicacionales y iv) Construcción de confianzas. Estas dimensiones a su vez se componen

⁹ La descripción del modelo resultante se encuentra en el informe del estudio que da origen a este trabajo, así como también en el artículo referido previamente.

de competencias específicas (30 en el caso de las funcionales y 10 en el caso de las conductuales), que se detallan en el anexo.

Los resultados empíricos obtenidos muestran que esta distinción entre competencias funcionales y conductuales se encuentra sumamente presente en la identificación que hacen los actores sobre aquello que es crítico para un buen desempeño de la función directiva. Con distintos niveles de conceptualización y muchas veces intuitivamente, tanto los actores del sistema escolar como los encargados de los programas identificaron competencias que estaban, por una parte, a nivel del “saber” o “saber hacer” y, por otra, a nivel del “ser”. En general, se las conceptualiza como competencias “duras” y competencias “blandas”, respectivamente.

La constatación de la transversalidad que adquiere el reconocimiento de las competencias conductuales como factor clave para el éxito de un director, es uno de los principales resultados obtenidos por el estudio. Desde la perspectiva de directores y sostenedores, elementos como el *buen trato, empatía, honestidad, tolerancia, equilibrio emocional, apertura al cambio, saber escuchar, fluidez, capacidad para resolver problemas o vocación* son claves para que un director pueda realizar con éxito su trabajo y alcanzar buenos resultados. La más recurrentemente señalada de estas competencias se refiere a las “habilidades comunicacionales”. Ello se produce en un escenario donde, en general, se diagnostican relaciones sociales difíciles: profesores no siempre dispuestos a colaborar en los procesos de cambio o a sumarse al proyecto educativo; contextos de vulnerabilidad; relaciones complejas con los apoderados, alumnos y sostenedor, entre otros.

Resulta interesante que, cuando se les consulta a los actores sobre qué es lo más importante que un director debiera “saber hacer” para cumplir de forma exitosa su tarea (ejercicio realizado en la encuesta), pierden fuerza las competencias conductuales que habían sido espontáneamente destacadas en la fase cualitativa del estudio. Los directores señalan que lo más importante es “saber construir y promover una visión compartida sobre el proyecto educativo del establecimiento”, así como también “saber organizar las funciones y estructuras de manera alineada con el proyecto educativo”. Estas se refieren a las dimensiones de competencias funcionales que en este estudio han sido conceptualizadas como *Establecer una visión orientadora* y *Generar condiciones organizacionales*¹⁰. Los directores y sostenedores explican la importancia de “saber pensar” la escuela de manera global y ser capaz de asociar esto a un proyecto coherente, al cual puedan hacer seguimiento, control y evaluación. Ello implica que los directores deben tratar con un nivel de complejidad mayor al que manejaban antes de iniciarse en la función directiva y los obliga a contar con un conjunto de herramientas de gestión que no son intuitivas y que serían fundamentales para poder hacer realidad el proyecto planteado. Sin embargo, en este esfuerzo, los directores declaran tener problemas para lograr sumar a la comunidad escolar (especialmente docente) a las iniciativas de cambio. En escenarios donde los profesores están acostumbrados a dinámicas y prácticas que son anteriores a la llegada de un director en particular y donde este último se encuentra bastante limitado en sus posibilidades de gestión de recursos humanos, la capacidad de convocar a los actores escolares y alinear sus intereses con el sentido del proyecto se vuelve una habilidad fundamental.

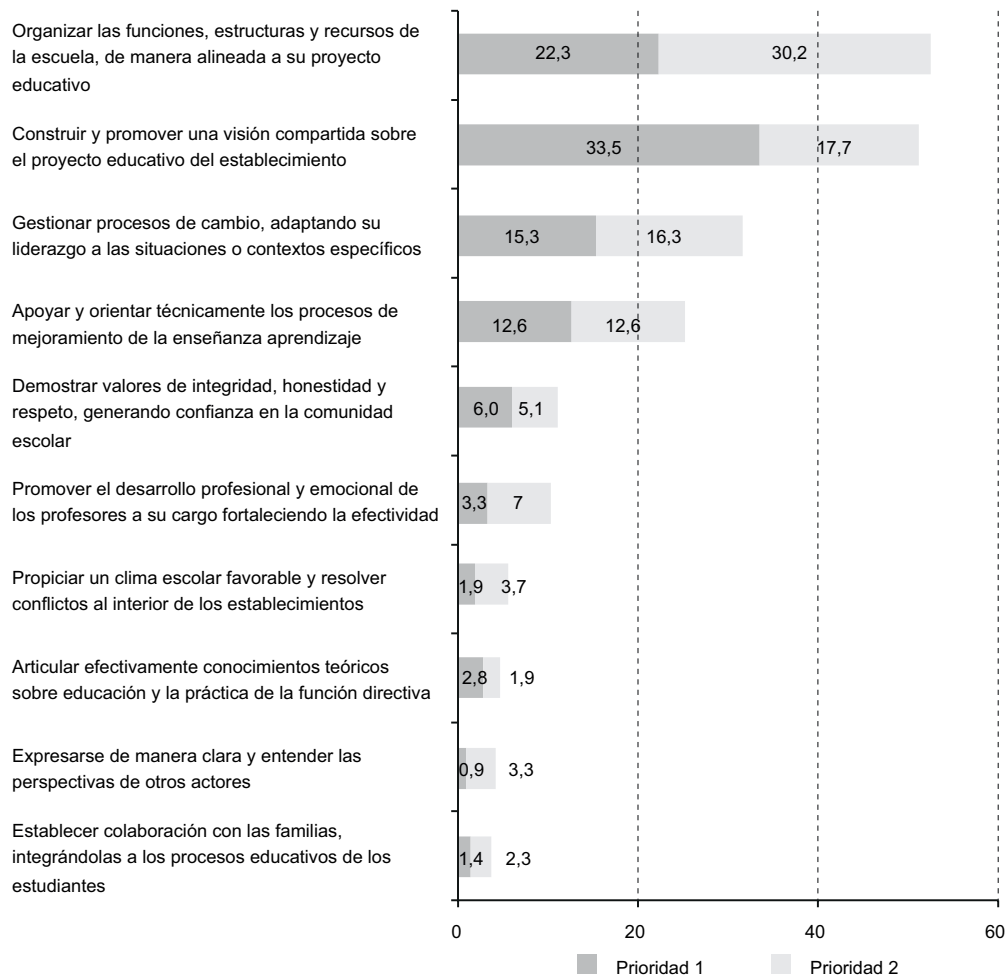
No es de extrañar entonces que se valore fuertemente la dimensión *Establecer una visión orientadora* y que se subordinen a ella las competencias conductuales de tipo comunicacional,

¹⁰ Las categorías incluidas en las preguntas sobre competencias que consideraron las encuestas fueron definidas a partir de las dimensiones y competencias obtenidas del ejercicio de enriquecimiento de modelos nacionales a partir de la investigación internacional.

social y político. Estas últimas son importantes en la medida en que facilitan la primera y mejoran sus posibilidades de realización cuando los directores no disponen de las herramientas técnicas necesarias para llevarla a cabo. Así, el fin último es plantear un proyecto compartido que se traduzca de manera más directa en cambios que hagan posible la mejora escolar.

Esta subordinación no solo se aplica a las competencias conductuales, sino también a aquellas de tipo funcional que se organizan en la dimensión *Gestión de la convivencia escolar*. Se trata de habilidades y conocimientos que fueron fuertemente valorados en la fase cualitativa, pero invisibilizados en la priorización que exigió luego la encuesta. Una vez más, el manejo de una buena convivencia escolar (que a su vez se facilita enormemente cuando el director posee las competencias de tipo actitudinal adecuadas) se convierte en un facilitador para que el director pueda plantear un proyecto compartido y reestructurar la organización (y a sus miembros) en un sentido que permita su desarrollo.

Gráfico 5. Visión de los directores ante la pregunta “¿Qué debiera saber hacer un director para cumplir con éxito su tarea?”, competencias consideradas en primera y segunda prioridad (%)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta a Directores.

Con todo lo anterior, las competencias del tipo técnico-pedagógico pierden prioridad para el sistema escolar. Aunque se reconoce que por tratarse de organizaciones con un fin educacional tanto el *Establecer una visión orientadora* como el “Manejo de herramientas de gestión organizacional” apuntan en la dirección de mejorar la enseñanza–aprendizaje, a las competencias técnico-pedagógicas del director se les asigna una prioridad menor. En este sentido, lo propio de las dimensiones *Gestionar el currículum* y, especialmente, *Desarrollar personas* –vinculadas al trabajo directo con los docentes– pierde protagonismo. Se trata de un resultado clave del estudio, ya que si bien el planteamiento de un propósito compartido es una competencia muy convergente en la literatura internacional sobre liderazgo efectivo, también lo son el desarrollo intelectual e individual de los docentes y el apoyo técnico que los directivos pueden brindar.

Cabe señalar que, adicionalmente, los resultados de la investigación sobre prácticas de liderazgo desarrollada por el CEPPE (2010) indican que las competencias que implican prácticas de tipo pedagógico son, además, las menos extendidas entre los directores en Chile¹¹.

Al revisar ahora las competencias que los propios programas declaran cubrir y la priorización que se les da, se observa que existe bastante convergencia con lo señalado como necesidades por los directores, así como una menor priorización de dos de los elementos destacados por los modelos nacionales y la literatura internacional: apoyo técnico pedagógico y promoción del desarrollo profesional –y emocional– de los docentes para mejorar la efectividad. Esto último, que la Ley General de Educación establece como una de las responsabilidades de los directores al interior de las escuelas, es una prioridad muy minoritaria dentro de la oferta formativa.

Una de las razones que podrían explicar este resultado del estudio es que el apoyo pedagógico, entendido como una práctica esencial de los directores, es una noción relativamente nueva en el sistema escolar chileno (que de hecho, se consagra formalmente solo con la Ley General de Educación). Por muchos años, se ha entendido el rol del director desde un punto de vista que enfatiza las tareas administrativas y de generación de condiciones para la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje, pero sin involucrarse en ellos de manera directa¹². De este modo, es probable que tanto los directores como los programas operen aún sobre la base de un discurso que se ha adquirido y difundido producto de años en los que no se ha priorizado el liderazgo pedagógico (o bien, si el cambio se ha ido instalando, ha sido de manera reciente). Adicionalmente, el rol que cumplen los jefes técnicos en los colegios ha promovido una delegación del rol de apoyo técnico, generándose una distribución de funciones que no favorece este tipo de liderazgo centrado en la instrucción.

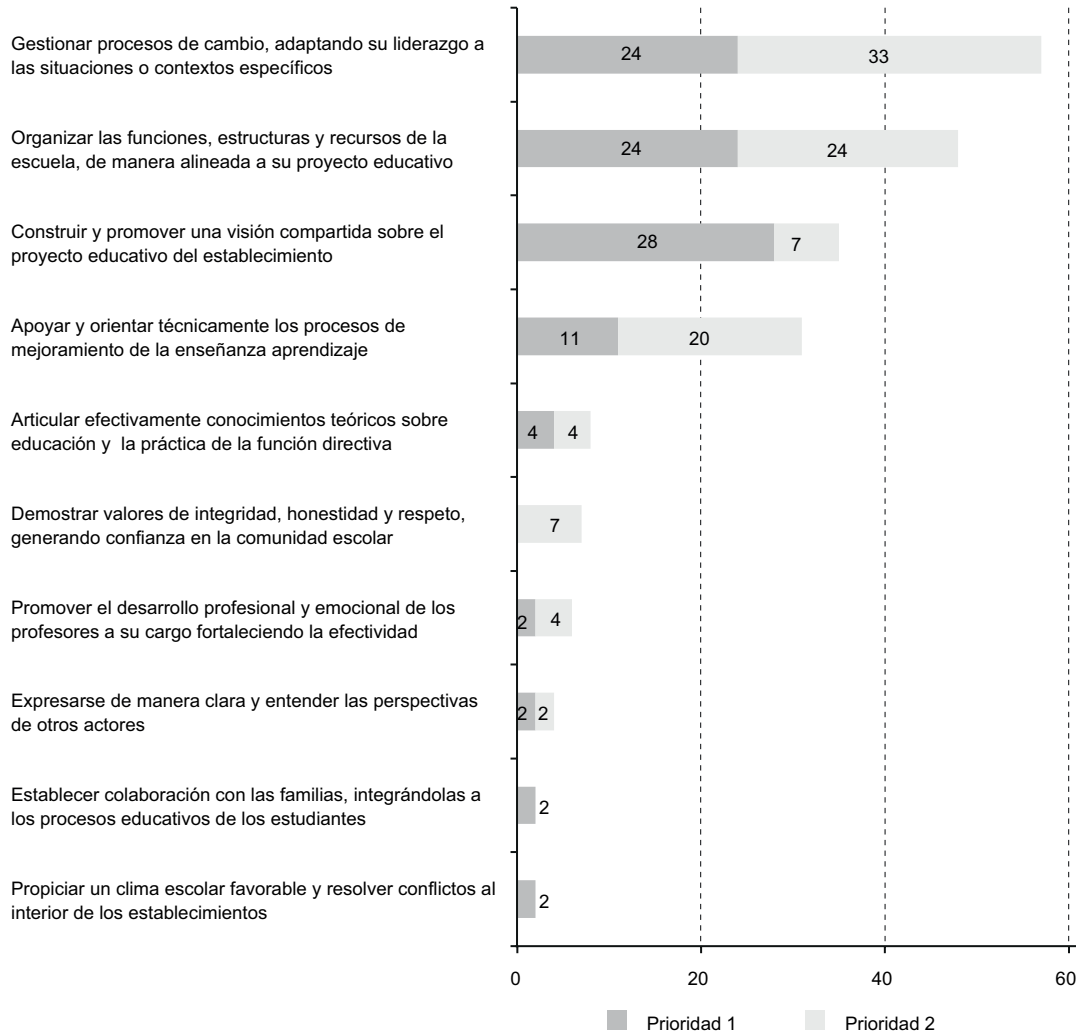
Si bien los encargados de los programas reconocen fuertemente la importancia de las competencias conductuales y las señalan como una característica crítica que define a los buenos directores, son pocos los programas que incluyen estos elementos dentro de su plan de formación y, cuando se incluyen, tienen en general una baja priorización. En este sentido, la oferta no está atendiendo a una de las demandas más sentidas en el sistema escolar: que los

¹¹ Un mayor desarrollo de este aspecto puede encontrarse en Weinstein, Marfán y Muñoz, *¿Colegas y jefes? La visión de los docentes sobre el liderazgo directivo en Chile*, en este mismo volumen.

¹² Se trata de un tema que se desarrolla extensamente en Núñez, Weinstein y Muñoz, *¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile*, en este mismo libro.

directores sean formados en habilidades personales que les permitan enfrentar con eficacia la tarea de dirigir.

Gráfico 6. Visión de los encargados de programas: competencias consideradas en primera y segunda prioridad (% de los encargados de programas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta a Encargados de Programas para Formación de Directores.

Solo una de las competencias conductuales adquiere preponderancia dentro de las necesidades del sistema escolar y al mismo tiempo en los programas formativos: aquella que en este estudio definimos como *Gestión flexible para el cambio*. Esta habilidad, presente también en la construcción de un modelo de competencias para Chile, rescata la capacidad de adaptación de los directores a los contextos y problemas específicos. En este sentido, se destaca la relevancia de los entornos de los establecimientos como orientación para definir los estilos de liderazgo. Del mismo modo, esta dimensión de competencias da cuenta de la movilidad de estos escenarios y permite entender el liderazgo en términos de flujo en vez de como una propiedad constante.

Una de las preguntas que el estudio se formuló desde el comienzo fue si las competencias conductuales son susceptibles de formarse, o bien se trata de características personales que son propias de cada individuo y, por lo tanto, difíciles de cambiar. Frente a este tema, directores, sostenedores y encargados de programas tienden a coincidir: se trata de competencias que en su mayoría son posibles de desarrollar. Sin embargo, especialmente las habilidades comunicacionales y de generación de confianza exigen un “piso mínimo” a partir del cual se puede iniciar este desarrollo. Ello implica que se requieren ciertas disposiciones iniciales para poder avanzar en la formación de un buen director, que se convierten en una barrera, pues no cualquier persona tiene las condiciones para poder desplegarlas mediante la participación en un programa de formación. Entre las limitaciones, se encuentra la necesidad de que el director esté dispuesto a participar en el programa, así como que esté dispuesto al cambio, o características de personalidad limitantes (por ejemplo, timidez extrema). Desde el punto de vista de los encargados de formación, se señala que una de las principales limitantes es la experiencia, en el sentido de que es muy difícil alterar hábitos que se han arraigado por demasiado tiempo desde la dirección.

Los contenidos¹³ de las mallas que imparten los programas se encuentran bastante alineados con las competencias que estos declaran prioritariamente desarrollar. Así, el contenido presente en un mayor número de programas y el que los encargados de la formación declaran como más importante es “Planificación y gestión de centros educativos”, entendida como la formulación de un proyecto estratégico y de la estructura organizacional que lo sostiene.

Gráfico 7. Unidades de contenido presentes en los programas de formación (% de los programas que las imparten)

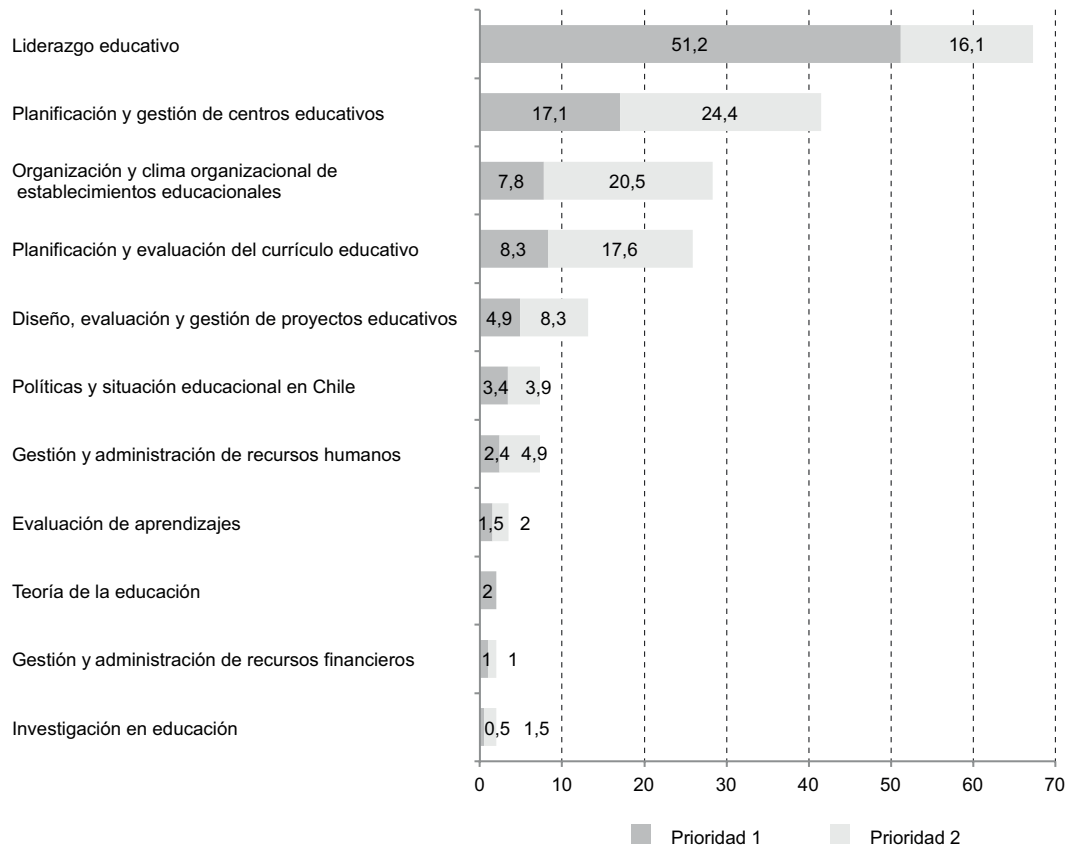


Fuente: Elaboración propia sobre la base del Catastro de Programas de Formación para Directores.

¹³ La definición de cada unidad de contenido se encuentra detallada en el informe final del estudio en que se originó este artículo. Estas definiciones estaban presentes en las encuestas aplicadas, para reducir el riesgo de diferentes interpretaciones entre encuestados. La selección de contenidos y su descripción fue desarrollada a partir de un análisis transversal de las mallas de cursos de los programas.

Se trata de un componente de las mallas que es también muy solicitado por los directores. Sin embargo, existe desalineación entre oferta y demanda respecto de otros contenidos y competencias. Los directores valoran en primer lugar la presencia de contenidos con una fuerte carga *transformacional*, en el sentido de aprender a plantear la visión y misión del establecimiento, generando alineamiento en torno a metas comunes. Si bien esto está contemplado en las mallas de los programas (unidad “Liderazgo educativo”), está presente en un número menor de casos que otros contenidos que son mucho menos valorados por los directores, tales como política educativa o investigación en educación. También los directores le asignan una importancia considerablemente mayor que la oferta de formación a contenidos de “Organización y clima organizacional”, referidos a la realización de diagnósticos y análisis de la organización, gestión del clima y de la convivencia interna.

Gráfico 8. Visión de los directores: contenidos educativos que a su juicio debieran incluir los programas, primera y segunda prioridad (% de los directores)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta a Directores.

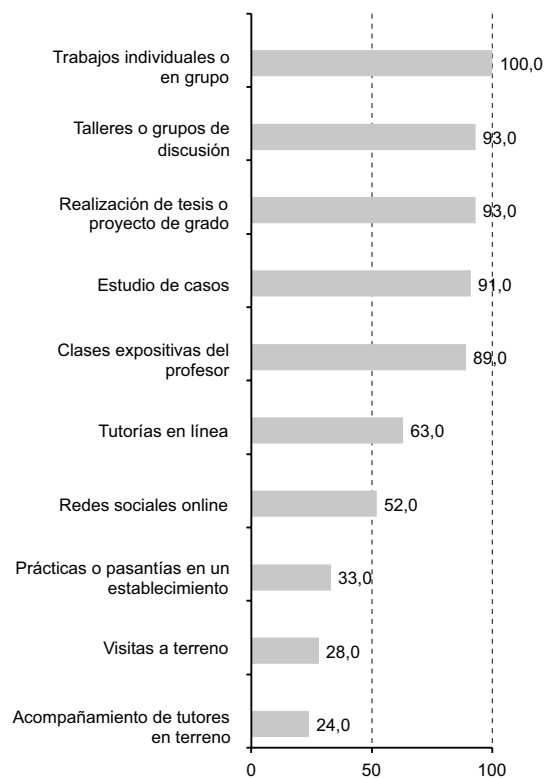
Los resultados del catastro de programas indican que los contenidos de evaluación curricular y de aprendizajes son impartidos por menos de la mitad de los programas, lo que es coherente con el bajo porcentaje de directores que los menciona como primera o segunda prioridad.

Donde se encuentra la mayor inconsistencia entre lo que demandan los directores y sostenedores y lo que ofrecen los programas de formación, es en las metodologías que se aplican

durante la formación. Por una parte, desde el sistema escolar se levanta el requerimiento de contar con estrategias educativas que tengan un fuerte componente práctico y que permitan a los directores nutrirse de la experiencia de otros. Es así como se prefieren los talleres o grupos de conversación con pares, las pasantías o prácticas en centros educacionales y el acompañamiento de tutores en terreno. Los directores consideran que estos métodos les permiten adquirir un aprendizaje que puede ser aplicable a sus situaciones personales y pertinente al contexto en el cual se desenvuelven. Esta demanda es consistente con lo que se está realizando a nivel internacional en la formación de directores (Grison y Harrington, 2010; Pont et al., 2008; Darling-Hammond et al., 2007).

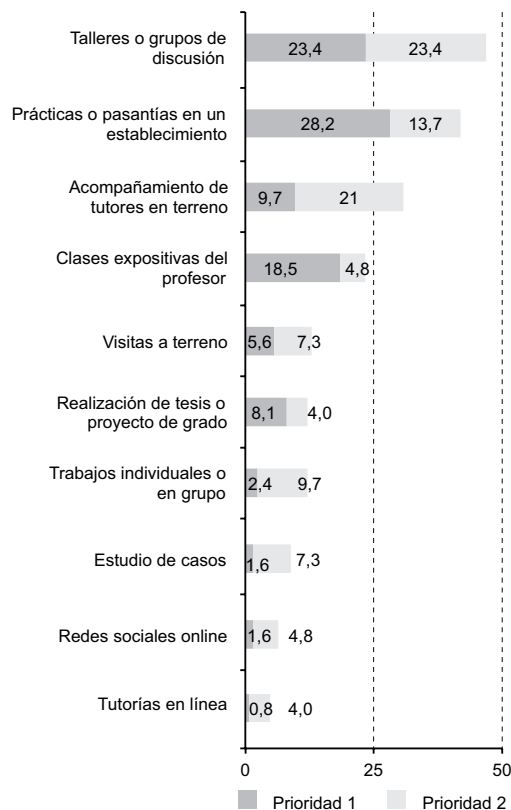
Por otra parte, los directores señalan que las metodologías prácticas son las que permiten el desarrollo de las competencias blandas, lo que tiene sentido si se considera que se trata de un entrenamiento que incorpora las relaciones interpersonales, incluyendo aquellas con personas de otros estamentos escolares que les resultan especialmente conflictivas en su trabajo diario. De acuerdo con los actores consultados, la formación de este tipo de competencias requeriría metodologías distintas a las necesarias frente a las competencias funcionales, destacando entre ellas elementos como el *coaching* y herramientas provenientes de la psicología organizacional.

Gráfico 9.a. Metodologías aplicadas en los programas de formación (% de programas que las utilizan)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta a Encargados de Programa.

Gráfico 9.b. Visión de los directores: metodologías que a su juicio son las más útiles para desarrollar el liderazgo directivo, primera y segunda prioridad (% de directores)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta a Directores.

A pesar de que la oferta formativa reconoce la importancia de la experiencia práctica en el desarrollo de competencias de liderazgo efectivo, estas metodologías se encuentran presentes en un número muy reducido de programas. Entre las razones que esgrimen los encargados, se encuentra que tienen costos elevados, tanto en lo económico como en el esfuerzo que implican los arreglos institucionales necesarios para su implementación. Así, finalmente les otorgan mayor énfasis a métodos de enseñanza que no son valorados por los directores, como la realización de tesis y de trabajos individuales o en grupo. Solo en la realización de talleres o grupos de discusión se produce la convergencia entre los intereses de los directores y la oferta existente.

La ausencia de aprendizajes prácticos lleva a los directores y sostenedores a considerar que lo que se imparte no tiene relación con los problemas que se enfrentan en los establecimientos y que los programas existentes, en la medida en que trabajan con escenarios ideales en vez de reales, no permiten obtener aprendizajes efectivamente aplicables.

Otro elemento destacable es que son pocos los directores que consideran útiles los métodos basados en el uso de tecnologías de comunicación, tales como las redes sociales virtuales y las tutorías *on line*. Ello es consistente con la declaración de los propios directores de que tienen un bajo manejo de herramientas computacionales y que ello debiera ser un contenido a considerar por la oferta de formación. Esta menor valoración de los instrumentos tecnológicos, consistente con lo que han mostrado otras investigaciones recientes (Fundación Chile, 2009), se traduce, entre otros efectos, en una mala evaluación de los cursos *on line*, a los que se considera especialmente poco contextualizados. Así, se concluye que –a diferencia de los talleres de discusión, las prácticas o el acompañamiento de tutores en terreno– las metodologías virtuales no permitirían que el director confirme que la aplicación de su aprendizaje se está produciendo de manera adecuada.

Cabe señalar que el uso de métodos prácticos está fuertemente relevado por las investigaciones internacionales y es un componente importante en los programas y políticas de formación que han adoptado países con sistemas educativos exitosos (Darling-Hammond et al., 2007; Pont et al., 2008; Invargson et al., 2006). No obstante, la literatura igualmente destaca la necesidad de no descuidar aprendizajes de base en el ámbito teórico, ya que esto permite a los directores una mayor capacidad de análisis de los problemas que enfrentan y sus soluciones, por cuanto les posibilita asociar sus vivencias con los modelos teóricos que se han desarrollado a partir de un extenso cúmulo de investigaciones y experiencias (Bush y Jackson, 2002). En este sentido, las experiencias internacionales dan cuenta de la importancia de establecer un equilibrio entre aprendizajes y contenidos teóricos y prácticos, que permita al director aplicar los resultados de la investigación a las iniciativas y soluciones que desarrolla en su contexto particular (Huber y West, 2002).

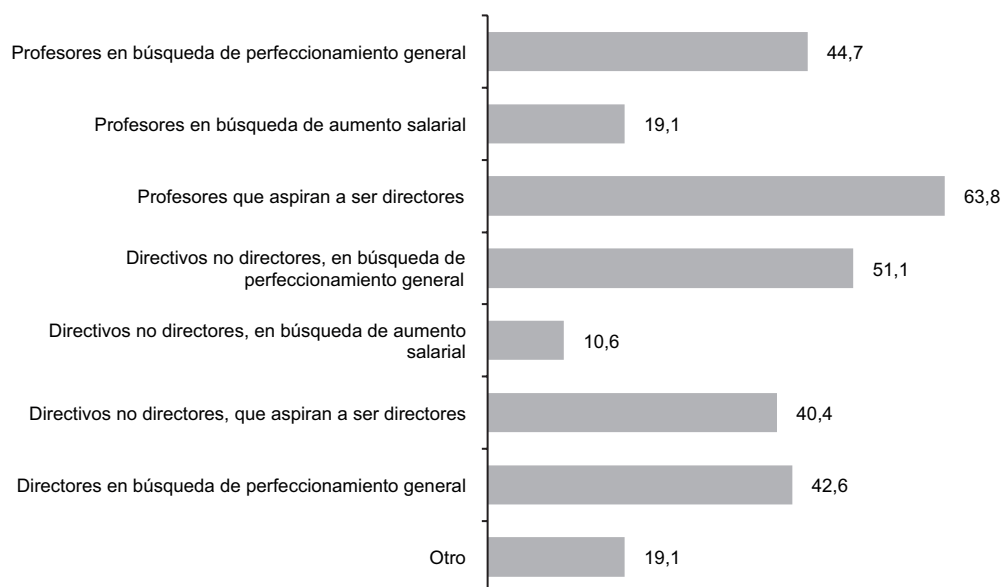
La conclusión que se desprende del análisis general de los programas es que se trata de una oferta marcadamente homogénea. La concentración que se produce en la inclusión y priorización de un reducido número de contenidos, competencias y métodos, indica que son varias las habilidades que no tienen espacio para su desarrollo. Ejemplo de ello es el bajo porcentaje de programas que se enfocan en el manejo de la convivencia escolar y en la evaluación de aprendizajes, o bien que utilizan metodologías prácticas en su proceso de instrucción.

4. ¿Uno o distintos tipos de formación según la etapa de la carrera directiva?

La literatura sobre formación de liderazgo y las políticas por las que se ha optado en el escenario internacional son convergentes respecto a la necesidad de segmentar la oferta formativa dependiendo del momento de la carrera en que se encuentre el director (The Wallace Foundation, 2009; Bush y Jackson, 2002; Darling-Hammond et al., 2007; Pont et al., 2008; Huber y West, 2002). Así, actualmente se distinguen programas de pre-servicio, dirigidos a quienes aún no asumen la función y desean hacerlo; programas de inducción, para aquellos que están comenzando en el cargo; y programas en-servicio, para directores con experiencia que buscan perfeccionamiento continuo. En este sentido, se reconoce que las necesidades no son homogéneas en las distintas fases de la carrera de la dirección escolar, y que la oferta debe también distinguir entre los contenidos y métodos que son pertinentes para cada una.

Sin embargo, en Chile no se realiza esta distinción. La gran mayoría de los programas están abiertos a todo tipo de participantes: profesores, integrantes de equipos directivos que no son directores y directores en ejercicio. Al mismo tiempo, las motivaciones para integrarse al programa de formación también son variadas. Conviven en los programas de formación aquellos que aspiran a acceder a la dirección escolar, aquellos que solo buscan perfeccionamiento general y aquellos que tienen expectativas de aumentar por esta vía sus salarios. La primera de estas motivaciones es la más frecuente, principalmente entre los profesores pero también con fuerza entre los directivos no directores. Así, los resultados de la encuesta a encargados de programas mostraron que los directores constituyen un porcentaje minoritario dentro del alumnado de los programas de formación.

Gráfico 10. Categorías de participantes en los programas de formación (% de programas en que la categoría está presente)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta a Encargados de Programas de Formación.

Esto significa que en la práctica los programas de formación en Chile están cumpliendo una función principal de pre-servicio, pero con el inconveniente de que no se trata de una distinción intencional por parte de la oferta, lo que impide que los programas se focalicen en las necesidades de este tipo de actores. No existe un diseño que distinga según las necesidades que tienen los directores en las diferentes etapas de la trayectoria en que van ejerciendo su función. La diversidad de estudiantes, si bien puede aportar diferentes perspectivas y enriquecer el proceso de formación, ciertamente no permite desarrollar competencias que respondan a las necesidades particulares de quienes participan en los programas. La coexistencia de funciones y motivaciones dificulta el tratamiento en profundidad de los temas que son propios del quehacer del director.

Se da, por lo tanto, una segunda falta de diferenciación de la oferta. Como se señaló anteriormente, la oferta formativa es homogénea en cuanto a contenidos y metodologías, sin desarrollar competencias de liderazgo específicas que sean requeridas ante necesidades particulares. A ello se suma esta segunda indiferenciación, que surge de la existencia de un público sumamente diverso, cuyos intereses, trayectorias y expectativas (e incluso capacidades iniciales) son difíciles de conciliar y enfrentar a través de un mismo programa.

La reciente iniciativa del Ministerio de Educación de impulsar programas de formación de directores de excelencia reconoce parte del problema recién planteado y convoca a las instituciones a proponer programas que definan un público específico, ofreciendo la opción de que se formulen programas de magíster dirigidos exclusivamente a directores. No obstante, todos los programas actualmente en curso como producto de esta política optaron por no realizar esta distinción y han definido como alumnado objetivo la opción “mixto”, que mantiene el escenario de heterogeneidad de actores escolares recién descrito.

Desde el sistema escolar (actores entrevistados), si bien no se identifican “tipos de directores” según la etapa de su carrera, se reconoce que al momento de asumir los directores se enfrentan a una etapa extremadamente difícil que requiere una atención especial. Esto se asocia a la complejidad que implica la multiplicidad de responsabilidades que asume un nuevo director, el manejo de diversas relaciones y los problemas de clima que se producen al encontrarse con un cuerpo docente y directivo con prácticas ya instaladas y reacio a los cambios. Ante estas dificultades que se experimentan cuando se comienza a ejercer como director por primera vez, existe un requerimiento por mayor preparación.

Directores y sostenedores imaginan –de maneras muy distintas– mecanismos que podrían entregar las herramientas para un buen ejercicio de la función en el inicio de la carrera directiva. Mientras en el caso de los sostenedores, se habla de nivelar a los directores en el uso de códigos o entrenarlos en el manejo de herramientas de gestión, los propios directores imaginan escuelas para directores o un doctorado especializado en esta función, que se curse antes de ejercer.

En cuanto a maneras alternativas de ir superando los problemas iniciales, no existe consenso sobre el rol que cumpliría la experiencia que se va adquiriendo durante el ejercicio del cargo. En algunos casos, los éxitos se atribuyen a características particulares del director y no a la experiencia. Para algunos, la experiencia sería más bien un factor negativo, ya que –especialmente según la mirada de los sostenedores– los directores antiguos tienden a ser menos flexibles a modificar sus prácticas. No obstante, otros creen que la experiencia de haber liderado equipos y procesos permite, al llegar a un nuevo establecimiento, que los problemas iniciales tengan una intensidad menor. Esta apreciación positiva no solo se refiere a la

experiencia como director. En general, la experiencia previa en cargos directivos es valorada como positiva por los actores del sistema escolar y es sugerida por ellos como una variable que se debiera considerar en el proceso de selección de directores y en una eventual estrategia nacional de formación.

En este escenario, vale la pena preguntarse si es pertinente para el sistema escolar chileno contar con una formación que diferencie entre distintas etapas. Los actores reconocen que hay un déficit general en la formación de los directores, en el sentido de que la falta de manejo de competencias no sería una particularidad de los directores nuevos; por otra parte, se levanta como necesidad el que los directores se encuentren ya preparados al momento de asumir el cargo. Lo primero se constituye como un requerimiento de nivelación de directores mediante la adquisición de las competencias básicas necesarias para un buen ejercicio de su función. Ello es consistente con una generación que no contó desde un comienzo con formación especializada para hacer frente a sus necesidades iniciales (lo que implica una selección de contenidos y métodos pertinentes) y que, por lo tanto, arrastra un déficit en la adecuada formación de competencias.

Sin embargo, la renovación de personas que la ley de concursabilidad está haciendo posible en el mundo municipal brinda la oportunidad de superar este problema en el caso de los futuros directores. Esto implica proveer cursos de pre-servicio, que instruyan sobre la formulación de proyectos con una mirada estratégica y el planteamiento de una visión y misión que convoque los intereses de la comunidad escolar; que proporcionen las herramientas de gestión necesarias para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades asumidas y lograr implementar las iniciativas de mejora; y que posibiliten el desarrollo de competencias técnicas que permitan a los directores iniciar su función asumiendo un liderazgo pedagógico. Todo lo anterior implica métodos que combinen la introducción de experiencias prácticas con el análisis de los resultados de investigaciones que permitan al futuro director comprender sus experiencias dentro de marcos conceptuales y obtener así orientaciones para la búsqueda de soluciones.

Con posterioridad a esta fuerte formación de pre-servicio, los directores que comienzan a ejercer requerirían de un entrenamiento situado en sus realidades personales. Debiera tratarse de un aprendizaje esencialmente práctico y contextualizado en los establecimientos donde se desempeñan, que les permita el desarrollo de competencias conductuales para tratar con situaciones y personas reales. Ello permitiría impulsar las posibilidades de plantear una visión que sea pertinente y fortalecer mediante aplicaciones concretas las habilidades de gestión de la convivencia, lo que va de la mano con el aprendizaje sobre las políticas y la normativa que rigen a sus establecimientos y que enmarcarán el trabajo que realicen día a día.

En cuanto a la formación en-servicio para directores con experiencia, una vez que se han cumplido las etapas anteriores y ya se dispone de las competencias transformacionales e instruccionales de base, se debiera contar con programas de formación que atiendan a necesidades específicas que el director busque ir desarrollando durante su carrera. Ello permitirá incorporar herramientas para solucionar los problemas emergentes e impulsar iniciativas nuevas. Además, deben ser actualizaciones planteadas en continuidad con lo preexistente, facilitando la modificación de las prácticas ya adquiridas. En este sentido, la oferta debiera incorporar programas para el desarrollo de competencias de gestión curricular más especializadas o que sirvan para implementar políticas de desarrollo del personal.

5. Conclusiones: hacia una nueva política de formación de directores escolares en Chile

Se han puesto sobre la mesa, hasta el momento, varios desafíos y recomendaciones para enfrentar un mejoramiento serio de la formación de directores escolares en Chile, algunos de los cuales han sido asumidos en parte por las nuevas políticas de formación de directores. En esta sección de conclusiones se complementan estas claves con algunos aspectos de política que deben tenerse presentes. Estos temas emergen tanto de los resultados obtenidos por el estudio en que se basa este artículo como de algunas opciones que han tomado otros sistemas educativos que han logrado avanzar en esta materia.

Un primer tema que debe tenerse en consideración es que son varios los sistemas que han decidido establecer la aprobación de programas de formación como requisito para acceder a la dirección escolar (por ejemplo, los de Francia, Alemania, Hong-Kong), complementando esta definición general con mecanismos de regulación de la calidad de dichos programas. De acuerdo con Pont y colaboradores (2008), impartir programas en forma abierta puede significar una pérdida de recursos, en el sentido de que se entrega formación a profesionales que no tienen las habilidades suficientes o el interés para convertirse en directores.

En nuestro país existe una situación particular en este plano, debido a que si bien la legislación obliga a que los directores de escuela tengan una experiencia formativa especializada o un “perfeccionamiento pertinente” (como lo denomina en términos precisos el Estatuto Docente), en esta normativa no se especifica el tipo, carácter ni duración de esta formación, lo que debilita fuertemente este requisito.

Establecer en el país que la formación sea efectivamente una condición para acceder a la función de director (o para validarla) podría tener dos ventajas. Por una parte, si se dispone de información sobre las competencias en que cada programa forma, los sostenedores podrían elegir a quienes mejor se ajusten a la realidad de las escuelas o sus programas de trabajo. Esto último hace indispensable transparentar la información sobre los programas y, especialmente, hacer un riguroso seguimiento de su calidad, certificando que sus egresados cumplan con las competencias que se esperan de ellos. Por otra parte, la exigencia de esa formación previa permitiría reducir la experiencia de “shock” inicial que actualmente sufren los directores que se integran al cargo, el cual constituye un costo importante para el establecimiento en general y para los profesores y alumnos que están a su cargo.

Transformando o no la formación en un requisito para acceder a la función directiva, un paso clave que debe dar nuestro sistema escolar es la creación de mecanismos que permitan asegurar la calidad de dicha formación. Ante los resultados del estudio, que señalan que la formación está desalineada con el desarrollo de competencias que en la literatura internacional y en los propios modelos nacionales han sido destacadas con fuerza por su efectividad (por ejemplo, competencias de apoyo pedagógico y de desarrollo del equipo docente), la creación de un conjunto de estándares mínimos de formación debiera ser un elemento útil y ordenador. Así, en la medida en que exista una definición básica de las competencias deseables que debieran desarrollar los programas y que sean además medibles (debiera avanzarse en esa dirección), se abre la posibilidad de supervisar la calidad de la formación y de hacerle saber con claridad al sistema lo que sería esperable de los directores que han pasado por tales programas. Hoy este proceso fundamental prácticamente no cuenta con regulación, lo

que debiera ser una función prioritaria del Ministerio de Educación –a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas– en los próximos años.

Una reflexión complementaria a la del carácter obligatorio de la formación y la regulación de esta oferta, es si un cambio sustantivo en la manera de abordar la formación de directores puede ser asumido eficazmente desde las universidades. En términos generales, las regulaciones y la forma de operar de estas instituciones dificultan el desarrollo de una oferta de programas menos académicos y que utilicen metodologías prácticas en sus estrategias de enseñanza. Avanzar hacia una política de formación de directores que sea coherente implica flexibilizar los requerimientos (muchas veces internos) que se solicitan a las universidades para impartir programas; pero significa también fortalecer programas especializados que puedan ser impartidos por instituciones de otro tipo, como ocurre actualmente en varias partes del mundo¹⁴. Esto se aplica principalmente a cursos de inducción o a algunos temas de formación en servicio, donde pueden tener ventajas comparativas instancias especializadas, con mayores posibilidades de articularse con establecimientos educativos y que entreguen aprendizajes a partir de su propia experiencia de trabajo.

Otro de los aspectos que abordó el estudio se refiere al financiamiento de los programas. El autofinanciamiento de los alumnos constituye una barrera de entrada para la formación, que promueve el ingreso solo de quienes tienen mayores recursos u obliga a que los directores deban esforzarse fuertemente para pagar cursos cuyo costo supera varias veces su sueldo. Las que resultan perjudicadas son las escuelas más vulnerables, pues cuentan con directores a quienes les es más difícil formarse. Otro recurso escaso es el tiempo que se puede dedicar a las actividades que exigen los programas, en un contexto donde el director adquiere cada vez más responsabilidades. Un ejemplo de cómo se ha resuelto este problema lo provee Singapur, donde directores que se inician en sus cargos –luego de un riguroso proceso de selección– se integran a un programa gratuito de seis meses. Durante este período se les mantiene el sueldo, de manera que puedan dedicarse intensamente a su perfeccionamiento. Siendo un ideal lejano a la realidad nacional, este caso nos muestra que debemos avanzar hacia un modelo que ofrezca mejores condiciones para el perfeccionamiento de sus directores.

Paralelamente, es también crítico contar con un sistema de formación de directores que seleccione eficazmente a los mejores postulantes y a quienes presentan ciertas condiciones previas favorables. Esto en Chile es difícil de lograr en la medida en que la oferta y la demanda formativa responden a una lógica de mercado, en la que el Ministerio de Educación tiene menos que decir. Tanto en materia de financiamiento como de selección de alumnos, se han producido avances recientes. En el caso de quienes ingresan a los programas que son parte de la política de formación de directores de excelencia, el Estado entrega becas de un 90% mediante un proceso de postulación que busca seleccionar a candidatos de alto nivel (quienes elegirán en forma autónoma su programa de estudio). Ello, sin embargo, no cierra las puertas al ingreso de otros alumnos a los programas de formación, sino que más bien constituye un incentivo para que buenos postulantes se motiven a participar y a la vez logren ser admitidos.

Contar con estrategias para la selección de los participantes permite a quienes imparten los programas reducir la variedad de condiciones y capacidades iniciales, de intereses y

¹⁴ Mayor detalle sobre este aspecto puede encontrarse en el capítulo de antecedentes del informe final del estudio en que se origina este artículo, antes citado.

funciones dentro del sistema escolar. Permite además seleccionar a alumnos que se encuentren viviendo situaciones laborales similares. Ello hace posible contar con la experiencia de los participantes como antecedente para el aprendizaje y la realización de actividades prácticas para la apropiación de los contenidos. Por último, permite incorporar a los programas de formación (en especial en lo que respecta a pre-servicio) a personas que cuentan con las aptitudes básicas para ejercer la función de manera efectiva. Se trata de habilidades personales y conocimientos pedagógicos sobre los cuales se puede trabajar y lograr desarrollo, pero que requieren de un nivel mínimo para avanzar con éxito en la formación.

En cualquier caso, se debe tener en consideración que hacer más estrictos los criterios para acceder a la formación y al cargo de director podría traer consigo una disminución de la oferta de profesionales disponibles¹⁵. Todo indica entonces que cambios sustantivos en la formación de los directores deben ir de la mano con otras políticas dirigidas a este sector, entre las cuales son fundamentales las iniciativas que fomenten el interés por acceder al cargo mediante un mejoramiento de las condiciones de trabajo, la construcción de una carrera directiva (hoy inexistente) y un fortalecimiento de las atribuciones que poseen los actuales directores.

Bibliografía

- Barber, M. y Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing schools come out on top*. London: McKinsey and Company.
- Bolívar, A. (2009). Una dirección para el aprendizaje. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 7(1), 1-4.
- Bush, T. y Jackson, D. (2002). A preparation for school leadership. *International Perspectives*, 30 (4), 417-429.
- Council of Chief State School Officers (2008). *Educational leadership policy standards: ISLLC 2008 as adopted by the National Policy Board for Educational Administration*. Washington, DC.
- Darling-Hammond, L., LaPointe, M., Meyerson, D., Orr, M. T. y Cohen, C. (2007). *Preparing school leaders for a changing world: Lessons from exemplary leadership development programs*. Stanford, CA: Stanford University, Stanford Educational Leadership Institute.
- Grisson, J. y Harrington, J. (2010). Investing in administrator efficacy: An examination of professional development as a tool for enhancing principal effectiveness. *American Journal of Education*, 116, 583-512.
- Huber, S. y West, M. (2002). Developing school leaders: A critical review of current practices, approaches and issues, and some directions for the future. En K. Leithwood y P. Hallinger (Eds.), *Second international handbook of educational leadership and organizations. Part two* (pp.1071-1102). Dordrecht, Boston London: Kluwer Academic Publishers.

¹⁵ La experiencia de los últimos años en Chile indica que ha ido incrementándose el número de postulantes a los concursos públicos a los que convoca el sector municipal, lo que estaría influido en parte por las mejores condiciones y atribuciones que la Ley de Calidad y Equidad de la Educación (N° 20.501) le otorga a esta función.

- Invargson, L., Anderson, M., Gronn, P. y Jackson, A. (2006). *Standards for school leadership: A critical review of literature*. Acton, Australia: Australian Institute for Teaching and School Leadership.
- Krüger, M. (2009). The big five of school leadership competence in the Netherlands. *School Leadership & Management*, 29(2), 109-127.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A. y Hopkins, D. (2006). *Successful school leadership. What it is and how it influences pupil learning* (No. 800): National College for School Leadership.
- Ministerio de Educación. (2005). *Marco para la Buena Dirección* (revisión marzo de 2010). Santiago, Chile: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación, Fundación Chile. (2009). *Perfiles de competencias para docentes directivos, Mapa de desarrollo profesional*. Santiago: Fundación Chile.
- Muñoz, G. y Marfán, J. (2011). *Formación y entrenamiento de los directores escolares en Chile. Situación actual, desafíos y propuestas de política*. Fondo Nacional de Investigación y Desarrollo en Educación, Ministerio de Educación.
- Núñez, I., Weinstein, J. y Muñoz, G. (2010). ¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile (1929-2009). *Psicoperspectivas*, 9(2), 53-81.
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2005). *The definition and selection of key competences*. OECD.
- Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (2008). *Improving school leadership. Volume 1: Policy and practice*. OECD.
- Price Waterhouse Coopers. (2007). *Independent study into school leadership*. Nottingham, United Kingdom: Department for Education and Skills.
- Robinson, V. (2007). School leadership and student outcomes: Identifying what works and why. *ACEL*, 41, 1-28.
- Robinson, V., Hohepa, M. y Lloyd, C. (2009). *School leadership and student outcomes: Identifying what works and why. Best evidence synthesis iteration [BES]*: New Zealand Ministry of Education.
- Scout, S. y Webber, C. (2008). Evidence-based leadership development: the 4L framework. *Journal of Educational Administration*, 46(6), 762-776.
- Seashore-Lewis, K., Leithwood, K., Wahlstrom, K. y Anderson, S. (2010). *Investigating the links to improved student learning: Final report of research findings*. Minneapolis, MN: University of Minnesota, Center for Applied Research and Educational Improvement; Toronto, ON: University of Toronto, OISE.
- Southern Regional Education Board (2008). *Leadership curriculum modules: Professional learning framework and module summaries*. Atlanta, GA.
- Wallace Foundation (2008). *Becoming a leader: Preparing school principals for today schools. Perspective*. New York, NY: Mitgang, D.
- Wallace Foundation (2009). *Assessing the effectiveness of school leaders: New directions and new processes*. Wallace Foundation.

- Walters, T. y Grubb, S. (2004). *Leading schools: Distinguishing the essential from the important*. Mid-continent Research for Education and Learning.
- Waters, T., Marzano, R. y McNulty, B. (2005). *Balanced leadership: What 30 years of research tells us about the effect of leadership on student achievement*. Denver: Mid-continent Research for Education and Learning.
- Weinstein, J. (2009). Liderazgo directivo, asignatura pendiente de la reforma educacional chilena. *Estudios Sociales*, 117, 123-147.
- Weinstein, J., Muñoz, G., Garay, S., Horn, A., Marfán, J., Uribe, M., Concha, C. y Volante, P. (2010). *Reporte Intermedio Estudio "Liderazgo educativo y calidad de la Educación en Chile"* (documento no publicado).

ANEXO

Competencias funcionales y conductuales para un liderazgo efectivo

Competencias funcionales para un liderazgo efectivo

Ámbitos	Clasificación
Visión orientadora	Formula la misión del establecimiento o proyecto educativo orientado a la mejora
	Alinea los intereses individuales con la misión
	Articula el proyecto educativo con las características del entorno
	Traduce la misión en el logro de objetivos concretos
	Promueve la formación de altas expectativas
Condiciones organizacionales	Organiza el tiempo para proteger la enseñanza
	Organiza los recursos en función de la misión
	Estructura la organización en función de la misión
	Vincula el establecimiento con el entorno
	Establece trabajo en red con la comunidad
	Establece colaboración con la familia en el proceso educativo
	Promueve una cultura de orientación a la mejora
	Promueve una cultura de colaboración
Introduce mecanismos de comunicación	
Convivencia escolar	Resuelve los conflictos
	Propicia un clima organizacional de bienestar
	Asegura el cumplimiento de normas
	Implementa estrategias de prevención
	Promueve la responsabilización colectiva
Desarrollo de personas	Motiva a los docentes en términos profesionales
	Orienta la gestión de recursos humanos según criterios de calidad definidos
	Brinda atención individual a los docentes
Gestión curricular	Analiza información para las decisiones de mejora
	Tiene conocimientos pedagógicos
	Realiza planificaciones curriculares
	Monitorea la enseñanza y los aprendizajes
	Implementa acciones de mejoramiento curricular
	Difunde buenas prácticas de enseñanza

Fuente: Elaboración propia.

Competencias conductuales para un liderazgo efectivo

Ámbito	Competencias
Gestión flexible para el cambio	Adapta su liderazgo a las necesidades del establecimiento y a los cambios de entorno
	Selecciona soluciones efectivas a partir de la comprensión de los procesos de cambio
	Da solución a problemas complejos
Habilidades comunicacionales	Comunica sus puntos de vista de manera clara y escucha de manera activa a sus interlocutores.
	Influye positivamente en la comunicación
	Genera impacto con su comunicación
Construcción de confianza	Modela valores
	Posee valores que fomentan el establecimiento de relaciones interpersonales en un marco de aceptación
Articulación entre conocimiento y práctica	Incorpora los aportes de la investigación a sus prácticas de liderazgo

Fuente: Elaboración propia.

**DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA
UN LIDERAZGO ESCOLAR EFECTIVO: DEL
LEVANTAMIENTO DE COMPETENCIAS AL
RECONOCIMIENTO DE BUENAS PRÁCTICAS**

Mario Uribe y Mónica Celis

Mario Uribe

Director del Área de Gestión y Liderazgo Escolar del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigador Asociado del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Proyecto CIE01-CONICYT) (muribe@fundacionchile.cl).

Mónica Celis

Coordinadora de Competencias Docentes y Directivas del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile (mcelis@fundacionchile.cl).

El artículo revisa elementos del marco teórico en materia de liderazgo escolar, competencias y prácticas directivas y hace referencia a los resultados generales de un piloto de *Evaluación de Desempeño de Directores* basado en competencias, implementado por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, el Centro de Medición MIDE UC y Fundación Chile el año 2009 y de una sistematización de los procesos de *Diagnósticos de Competencias Docentes y Directivas con fines de desarrollo profesional*, realizados por Fundación Chile en instituciones escolares desde 2007 a la fecha.

Introducción

La literatura internacional presenta abundante evidencia sobre la importancia del liderazgo directivo en las escuelas en temas tan relevantes como influir en la prácticas docentes, participar en la determinación de los objetivos educativos, trabajar con los profesores en temas de desarrollo profesional, asegurar la docencia en función de los objetivos planteados, promover mejores prácticas pedagógicas y colaborar en la resolución de problemas en el aula o entre docentes, cautelando una buena convivencia (Hallinger y Heck, 1998; Waters et al., 2005; Leithwood et al., 2006; Robinson, 2007; Bolívar, 2009; Elmore, 2010; Anderson, 2011).

En el ejercicio del liderazgo, la figura del director o directora es relevante y, cuando el desafío de una educación de calidad emerge con urgencia, las interrogantes son muchas: ¿cuáles son las notas distintivas de esta figura?, ¿cuándo deja de ser considerado solo un par y se transforma en un líder?, ¿cómo se diferencia de otros roles de autoridad?, ¿cuánto influye el director?, ¿ejerce su autoridad o se relega silenciosamente frente a otros actores tales como sostenedores, supervisores, gerentes, integrantes de directorios o asesores influyentes que, poco a poco, han ido poblando la vida escolar?

Mucho de lo que conocemos hoy en el ámbito de la dirección se fundamenta en la investigación sobre liderazgo escolar, cuyo resultado es expresión del impacto que el líder es potencialmente capaz de provocar en las prácticas profesionales docentes, la convivencia y las relaciones con la comunidad.

Tomando como referencia esos marcos teóricos, el artículo aborda un aspecto más específico, asociado al quehacer de los directivos, la definición y clasificación de tipos de competencias que el director o directora tiene o que debiese movilizar ante aquellos desafíos propios de la mejora escolar. Complementariamente y con el fin de contextualizar dichas competencias, se hace necesario avanzar en la comprensión de sus *prácticas*. El artículo definirá estos conceptos y avanzará en sus distinciones.

Junto a lo anterior, se presentarán resultados obtenidos de dos experiencias que han medido las competencias más relevantes de los directores, en el marco de dos iniciativas que buscan determinar y perfeccionar las competencias y prácticas directivas más relevantes. La primera de ellas, desarrollada por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), el Centro de Medición MIDE UC y Fundación Chile, es un piloto sobre la aplicación de un Sistema de Evaluación de Desempeño de Directores asociado a un marco de competencias y resultados; la segunda es una sistematización de los procesos de Diagnósticos de Competencias Docentes y Directivas con fines de desarrollo profesional realizados por Fundación Chile en instituciones escolares en los últimos años. Los resultados revalidan muchos de los aspectos definidos por la literatura. Sin embargo, lo fundamental es que se identifican claramente los desafíos para seguir fomentando el desarrollo de buenas prácticas de liderazgo efectivo.

1. Liderazgo, competencias y prácticas

La mejora sostenible de una escuela depende de un buen liderazgo (Hargreaves y Fink, 2008). Esta afirmación ha sido ratificada por los investigadores que estudian los temas de mejoramiento escolar cuando afirman que entre los factores internos a la escuela, solo la enseñanza en el aula influye más sobre el aprendizaje que el liderazgo del director (Leithwood y Harris, 2008). Efectivamente esto nos pone en situación de preguntarnos cuáles son las prácticas o estándares de desempeño que un director o directora debe cumplir para generar las condiciones de trabajo y de motivación, así como desarrollar el conocimiento y las habilidades profesionales de los docentes, de tal forma que mejoren los resultados escolares de manera sostenible en el tiempo. En principio, el liderazgo, entendido como la *labor de movilizar e influenciar a otros para articular y lograr intenciones y metas compartidas en la escuela* (Leithwood, 2009), es un componente fundamental en este desafío. Sin embargo, entendemos que uno de los temas que más preocupan hoy es cómo los directivos asumen el mejoramiento escolar, entendido este como *incrementos en calidad y desempeño a lo largo del tiempo* (Elmore, 2010), en un proceso en que el cambio de prácticas, en primer término de las propias prácticas directivas, es relevante para una mejora sostenible.

En este sentido, la implementación de los procesos de mejora requerirá que los directivos distingan a lo menos seis aspectos críticos (Anderson, 2011):

- a) El cambio es multi-dimensional
- b) El nivel de cambio pedagógico es variable, en el sentido de que la magnitud del cambio no siempre es igual
- c) La especificidad y certeza de impacto del cambio es variable
- d) El sistema de apoyo debe tomar en cuenta el nivel de especificidad y certeza de impacto del cambio pedagógico
- e) El cambio es un proceso de desarrollo (integra actitudes, comportamiento, habilidades)
- f) Hay que balancear la técnica con el arte en el mejoramiento de la pedagogía

Abordar estos temas implicará de parte de los directivos un nivel de anticipación importante, lo que hace que cada directivo deba trabajar una estrategia particular. Al respecto, la investigación está evidenciando que, cuando en una escuela se aborda el cambio y el mejoramiento de prácticas pedagógicas, la magnitud del cambio no es siempre igual. Dependerá en gran medida de la estrategia que aplique la dirección escolar en la implementación del cambio de prácticas, diferenciando aquellas que solo quedan en la declaración del proceso, de las que logran llegar directamente a los profesores, fortaleciendo sus competencias y mejorando sus prácticas (Anderson, 2011).

La mejora de la práctica docente no se logrará solo producto de la voluntad; se requerirá desarrollar en los directivos capacidades que se focalicen en:

- a) Comprender y ejercer un liderazgo con énfasis en los aprendizajes de los estudiantes y
- b) Mejorar sus prácticas en cuanto a su relación con los profesores.

El primer punto, ejercer un liderazgo con énfasis en los aprendizajes, pone de manifiesto la necesidad de reenfocar la actividad de los directivos escolares que, en forma mayoritaria, destinan gran parte de su tiempo y preocupaciones a aspectos administrativos¹.

La relación con los profesores, por otra parte, implicará que las prácticas de los directivos se orienten a realizar *acciones de acompañamiento* a ellos, con el propósito de que los estudiantes mejoren sostenidamente tanto en su proceso de formación como en sus aprendizajes, considerando siempre su diversidad. Para ello, entendiendo que el director no impacta directamente en dichos aprendizajes (Leithwood y Harris, 2008), su tarea se centrará en mejorar las *condiciones* para hacer posible que los docentes mejoren a la vez sus prácticas y su desempeño. En consecuencia, de acuerdo con investigaciones recientes (CEPPE, 2009), los temas fundamentales a los que un directivo escolar deberá atender son los que se indican en el cuadro.

Cuadro 1. Principales dimensiones de las prácticas del liderazgo escolar según autores

Prácticas de liderazgo para el aprendizaje (Leithwood, Day, Sammons y Harris, 2006)	Dimensiones para un liderazgo eficaz (Robinson, 2007)
Establecer una dirección (visión, expectativas y metas de grupo)	Establecimiento de metas y expectativas
Desarrollar al personal	Obtención y mantención de recursos de manera estratégica
Rediseñar la organización	Planificación, coordinación y evaluación de la enseñanza y del currículum
Gestionar los programas de enseñanza y aprendizaje (instrucción)	Promoción y participación en el aprendizaje y desarrollo profesional docente
	Aseguramiento de un entorno ordenado y de apoyo

Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo de estos temas requerirá de la implementación de acciones en ámbitos muy concretos por parte de los directivos. Uno muy fundamental, se ha indicado, es el generar las *condiciones* (organizacionales, de clima, de desarrollo profesional) en que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje. Así se desprende del análisis y conclusiones como las que presenta el Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS, 2009)² al investigar las condiciones de trabajo de los docentes (muy consistentes con lo planteado por Leithwood y Robinson). Este primer estudio internacional se focalizó en cuatro áreas: (i) Liderazgo escolar, (ii) Desarrollo profesional, (iii) Evaluación docente y retroalimentación y (iv) Prácticas docentes, creencias y actitudes.

¹ El liderazgo centrado en el aprendizaje se focaliza en la calidad de la enseñanza que se imparte y en los resultados de los aprendizajes logrados. Integra el liderazgo instructivo, cuyo origen se ubica en las "escuelas eficaces", y el liderazgo transformacional, asociado al movimiento de reestructuración escolar (Bolívar, 2012).

² OCDE. (2009). Primer Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (Teaching and Learning International Survey, TALIS).

Para el liderazgo escolar, TALIS identificó cinco dimensiones que dieron cuenta de dos estilos de liderazgo posibles en una escuela, el liderazgo pedagógico (*instructional leadership style*) y el liderazgo administrativo (*administrative leadership style*).

Cuadro 2. Dimensiones de gestión presentes en la dirección escolar (TALIS, 2009)

Dimensión	Contenido
Gestión de metas de la escuela	Gestión explícita de los objetivos de la escuela y el desarrollo del currículum
Gestión pedagógica (instruccional)	Acciones para mejorar la enseñanza que imparten los docentes
Supervisión directa de la enseñanza en la escuela	Acciones para supervisar directamente la enseñanza de los docentes y los resultados de aprendizaje
Gestión responsable	Manejo de rendición de cuentas
Gestión burocrática	Acciones orientadas a procedimientos burocráticos

Fuente: Elaboración propia.

TALIS detalla que el estilo asociado al liderazgo pedagógico se caracteriza por realizar acciones dirigidas a apoyar o mejorar la práctica y la formación de los profesores y el ambiente de trabajo, así como a fijar los objetivos del centro y el desarrollo del currículo. El estilo de liderazgo administrativo, por su parte, se distingue por acciones destinadas a gestionar la rendición de cuentas ante las partes interesadas y la responsabilidad de los procedimientos administrativos.

Cuadro 3. Aspectos que caracterizan los estilos de liderazgo estudiados por TALIS (2009)

Liderazgo pedagógico	Liderazgo administrativo
Enmarcar y comunicar las metas de la escuela, en particular las referentes al desarrollo curricular	Rol del director en la rendición de cuentas
Promover las mejoras pedagógicas y el desarrollo profesional	Cumplimiento burocrático de la normativa
Supervisión directa de la enseñanza en la escuela	

Fuente: Elaboración propia.

A partir de estas distinciones, este estudio internacional concluye que los directores de escuela que son activos directores educativos (líderes pedagógicos) tienen más probabilidades de ser también sólidos directores administrativos, lo que contradice la opinión de que se trata de estilos alternativos o excluyentes; por el contrario, se trata de que las prácticas que caracterizan a uno y otro son complementarias.

Ambas dimensiones requieren desarrollar y fortalecer competencias. En Chile una guía importante ha sido el Marco de la Buena Dirección³, complementado con los *perfiles de competencias* que se han levantado para directivos escolares. Estos referentes han sido una contribución al desarrollo del liderazgo escolar, en el sentido de que han puesto estos temas en un lenguaje más cercano a la práctica, logrando influir tanto en el nivel de las políticas públicas como orientando procesos de desarrollo profesional.

El perfil de un cargo directivo se define a partir de un conjunto de competencias que lo componen, según el rol y la expectativa que se tiene del cargo. Así, entenderemos *competencia como una capacidad movilizada*⁴, en que se distinguen habilidades, conocimientos y actitudes relacionadas a un desempeño efectivo. Adicionalmente esta capacidad se potencia en los directivos al sumarle experiencia, valores y actitudes que son la expresión de un compromiso con las buenas prácticas educativas. Las competencias incluyen en su definición un saber (conceptual), un saber hacer (procedimental) y un saber ser (actitudinal) (Uribe, 2009).

En su definición se distinguen competencias funcionales y conductuales. Las competencias funcionales describen las funciones que una persona debe ser capaz de desempeñar en distintas situaciones de trabajo, incluyendo las variables, condiciones o criterios para inferir que el desempeño fue efectivamente logrado. Las competencias conductuales describen aquello que las personas de buen desempeño hacen consistentemente para lograr los objetivos, se refieren a los valores y/o actitudes que caracterizan su actuación, son críticas en el sentido de que sin ellas no es posible movilizar y cumplir objetivos colectivos y estratégicos.

De acuerdo con las referencias entregadas, definimos el cargo de director o directora de escuela como:

Educador, que en un marco de actuación ético y de responsabilidad social, es responsable del liderar el proyecto educativo de su escuela, definiendo las políticas y estrategias para su implementación, ejecución y evaluación en lo pedagógico, convivencia y relaciones con su comunidad. En un trabajo planificado y colaborativo con los profesores, debe ser efectivo en asegurar la calidad y equidad de la educación de todos los estudiantes; de su formación según los valores y principios establecidos por el proyecto educativo y la comunidad en que se encuentra, dando cuenta pública de su gestión. (Elaboración propia).

Para cumplir con esta definición, entendemos que el director debe movilizar las siguientes competencias, funcionales y conductuales⁵:

³ Marco de la Buena Dirección (MINEDUC, 2005). Es el referente oficial en materia de los ámbitos de trabajo de los directivos escolares. Distingue y define cuatro dimensiones: i) liderazgo, ii) gestión curricular, iii) gestión de recursos y iv) gestión del clima organizacional y convivencia.

⁴ Competencia también se define como la capacidad para responder exitosamente a una demanda, tarea o problema complejos, movilizando y combinando recursos personales (cognitivos y no cognitivos) y del entorno (OCDE, 2005).

⁵ La lista no es definitiva, toda vez que las competencias se complementan con otras propias del equipo directivo o bien contienen en sí mismas otras competencias de menor nivel.

Cuadro 4. Perfil de competencias del director o directora de escuela

Competencias funcionales	
Gestionar la estrategia educativa institucional	Planifica y dirige la implementación y evaluación de la estrategia educativa institucional. Rinde cuenta pública de su gestión y resultados.
Dirigir el proceso de enseñanza aprendizaje (*)	Conduce y monitorea la implementación de los procesos de enseñanza-aprendizaje y orienta las acciones de mejora de los procesos educativos.
Gestionar personas (*)	Coordina, evalúa y retroalimenta el desempeño del personal a su cargo, definiendo acciones de capacitación y desarrollo, con especial énfasis en los profesores a su cargo.
Coordinar redes internas / externas del establecimiento	Crea y articula redes de cooperación y apoyo al interior del establecimiento y con la comunidad externa.
Gestionar los recursos / presupuesto	Distribuye recursos en función del proyecto educativo y de las estrategias de enseñanza del establecimiento.
Competencias conductuales	
Liderazgo directivo (*)	Conduce, orienta, motiva y genera confianza en la comunidad escolar, con el fin de influir en el logro de una visión alineada con el proyecto educativo, guiando a su equipo de trabajo hacia altos estándares de desempeño, promoviendo el desarrollo de su equipo, en un clima de confianza y apoyo permanente.
Compromiso institucional (*)	Realiza su trabajo con calidad y equidad, conduciéndose a partir de los valores definidos en el proyecto educativo institucional, generando confianza y credibilidad y comprometiéndose con su rol de formador de personas, tanto dentro como fuera del establecimiento. Este compromiso sobrepasa el ámbito de su escuela y se proyecta en promover un trabajo colaborativo entre escuelas y otras organizaciones relevantes para su comunidad escolar.
Relaciones interpersonales (*)	Se relaciona e interactúa con otros a través de un trato empático, respetuoso y funcional, buscando conocer sus necesidades y preocupándose de dar a conocer sus puntos de vista de una manera clara y oportuna, abordando situaciones de conflicto con seguridad, pertinencia y tranquilidad.
Orientación a la excelencia (*)	Mantiene un desempeño profesional que refleja el esfuerzo por hacer sus tareas con eficiencia y calidad, focalizándose en el cumplimiento de los objetivos definidos para su cargo y para la institución, preocupándose de agregar valor a su trabajo a través del mejoramiento continuo.
Iniciativa e innovación (*)	Responde positivamente ante los cambios y situaciones del entorno, generando ideas creativas e innovadoras con el objetivo de promover el desarrollo de la comunidad educativa.

Fuente: Elaboración propia.

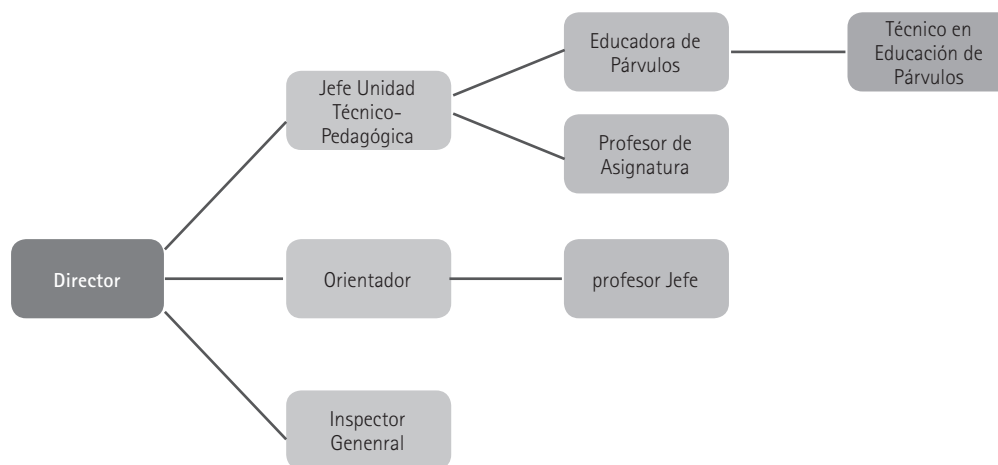
(*) Comparte estas competencias funcionales y conductuales con el jefe técnico pedagógico.

En este sentido, es importante considerar que si bien el número de competencias asociado a un director en particular puede resultar abrumador, lo cierto es que los directivos en la mayoría de los casos no trabajan solos; por de pronto cuentan con los otros directivos escolares, en particular el jefe técnico pedagógico y, en caso de no existir esos cargos, como ocurre en muchas realidades, trabajan organizadamente con los profesores. En este sentido, coincidimos con la tendencia internacional que sostiene que el concepto de liderazgo escolar no hace nunca alusión a una persona, *sino a un grupo de personas que trabajan conjuntamente*. La imagen de un súperdirector o súperdirectora único que se encarga de todo ha quedado superada (Pont, 2010).

En un esquema como este, de una dirección escolar que recae en más personas que la del propio director, toma sentido el concepto amplio de liderazgo *distribuido*, entendido como un conjunto de *interacciones* que se generan en la relación entre los *líderes escolares, sus seguidores y las situaciones que los unen* (Spillane, 2005 y 2007). La perspectiva de una práctica del liderazgo más amplia en la escuela implica que esta no sea considerada como una acción individual y exclusiva del director; por el contrario, incluye a todos aquellos que tengan la capacidad y responsabilidad de influir a través de las interacciones en temas o ámbitos específicos.

Por ejemplo, en el caso de nuestras instituciones, considerando una de tamaño medio, la toma de decisiones pedagógicas es similar a la de los países que se analizan en PISA, es decir, en las decisiones pedagógicas de importancia participan un mínimo de tres personas⁶:

Gráfico 1. Representación de roles pedagógicos que participan en una escuela



Fuente: Elaboración propia.

En un ámbito de *interacción*, las competencias deben adaptarse según el entorno en que se movilizan y, si bien han sido un importante referente, las competencias como concepto tienen la debilidad de que no siempre pueden explicar todas las prácticas específicas que se dan en una escuela en un contexto determinado. Si bien existe esa limitación, bajo el concepto

⁶ Se considera en el esquema solo a personal directivo y docentes.

de competencias se ha logrado sistematizar los desafíos profesionales más recurrentes que se presentan en una escuela.

Los críticos de esta perspectiva sostienen que la definición de competencias fragmenta los procesos y no responde a los contextos ni a la experiencia, en contraposición con el concepto de *prácticas* que sí reconoce el contexto situado y social en que se ejercita el liderazgo, donde se destaca el rol predominante de las relaciones en el trabajo y la importancia de los líderes de responder con flexibilidad a la contingencia. A nuestro juicio, la definición de competencias responde a la necesidad de definir y entender mejor las capacidades que requieren los directivos escolares para desarrollar un proceso o cumplir con las variables propias que se mencionan en la literatura sobre escuelas efectivas (Scheerens, 2000). Una vez definidas esas competencias, la necesidad de contextualizar las acciones directivas se vuelve inevitable, por lo que surge el requerimiento de establecer una definición más dinámica y contextualizada a través del concepto de *prácticas*.

La *práctica* se define como un conjunto de actividades ejercidas por una persona o grupo de personas en función de las circunstancias particulares en que se encuentran y con expectativas de resultados compartidos (Leithwood, 2011). La práctica constituye en sí misma una interacción, lo que la distingue de la descripción de un saber o un hacer descontextualizado (Spillane, 2005). Conceptualizar el liderazgo como un conjunto de prácticas refleja las cualidades de adaptación en procesos de resolución de problemas que debe tener un líder.

Para Elmore, el liderazgo es la *práctica del mejoramiento*, precisando que no se trata de un atributo o característica personal del líder sino un conjunto de acciones esquematizadas, que tienen su fundamento en conocimientos, habilidades y hábitos que pueden ser enseñados y aprendidos (Elmore, 2010). El concepto de práctica implica estar alerta ante la contingencia y obliga a la anticipación.

Si bien se ha querido establecer que ambos conceptos, el de *competencia* y el de *práctica*, responden a visiones distintas, entendemos que ambos cumplen con propósitos que se complementan. El primer concepto, el de *competencia*, pese a la crítica que recibe de pretender estandarizar las prácticas directivas haciendo caso omiso del contexto, ofrece una orientación general para el desarrollo profesional directivo, describiendo las competencias para el liderazgo luego de la observación rigurosa de numerosas prácticas, en lugares distintos y con fundamento en la evidencia proporcionada por la investigación. El segundo concepto, el de *práctica*, hace referencia al ejercicio específico de movilizar capacidades para la interacción de personas en la escuela, que se explican considerando un contexto escolar determinado.

En PISA (2009)⁷, se consultó a los directivos escolares sobre sus acciones en la escuela con el fin de mejorar las prácticas docentes y el ambiente de trabajo en el establecimiento (cuadro 5).

⁷ Programme for International Student Assessment (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE).

Cuadro 5. Visión de los directores respecto de sus acciones de involucramiento y participación en asuntos de la escuela

1. Me aseguro de que las actividades de desarrollo profesional de los profesores estén alineadas con las metas de enseñanza de la escuela.
2. Me aseguro de que los profesores trabajen en concordancia con las metas educacionales de la escuela.
3. Observo la instrucción en la sala de clases.
4. Utilizo los resultados de desempeño de los estudiantes para desarrollar las metas educacionales de la escuela.
5. Entrego a los profesores sugerencias respecto de cómo pueden mejorar su enseñanza.
6. Monitoreo el trabajo de los estudiantes.
7. Cuando un profesor tiene problemas en su clase, tomo la iniciativa para conversar estos aspectos.
8. Informo a los profesores acerca de las posibilidades para actualizar su conocimiento y habilidades.
9. Chequeo si las actividades desarrolladas en la sala de clases son coherentes con nuestras metas educacionales.
10. Tomo en consideración los resultados de los exámenes al momento de tomar decisiones respecto al desarrollo del currículum.
11. Me aseguro de que existe claridad sobre de la responsabilidad de coordinar el currículum.
12. Cuando un profesor expone un problema de la sala de clases, resolvemos juntos esta dificultad.
13. Pongo atención a los problemas de comportamiento en la sala de clases.
14. Me hago cargo de las clases de los profesores que se ausentan inesperadamente.

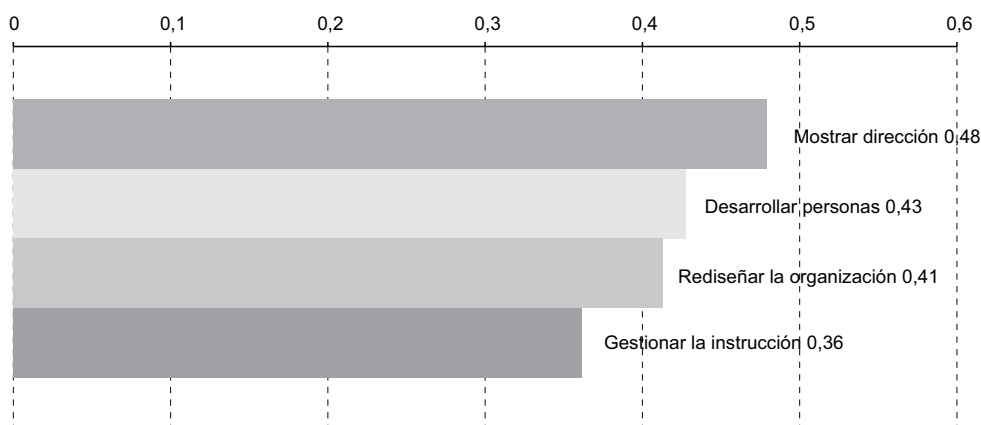
Fuente: PISA, 2009.

Tomando en consideración el contexto de cada país participante, PISA construyó un índice sobre la base de las respuestas entregadas por los mismos directivos en cuanto a su involucramiento y participación en asuntos de la escuela. El resultado general indica que el *índice de liderazgo de los directores* es mayor en el Reino Unido, Estados Unidos, Chile y Polonia⁸. Será interesante analizar en profundidad este tema y comprender mejor la percepción de los directivos sobre su quehacer. En este punto es también de interés considerar los resultados de una reciente investigación sobre liderazgo realizada en Chile por el CEPPE (2010)⁹, utilizando como base la matriz de Leithwood sobre *Prácticas de liderazgo para el aprendizaje*. De acuerdo con la percepción de los docentes, las prácticas directivas asociadas a la gestión de la instrucción (programas de enseñanza y aprendizaje) resultaron ser las menos presentes (ver el gráfico 2).

⁸ En este mismo cuestionario, Chile resulta ser uno de los países con mayor variabilidad en las respuestas junto a Estados Unidos y Corea.

⁹ Estudio *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile*, desarrollado por el CEPPE entre 2009 y 2011.

Gráfico 2. Prácticas de liderazgo directivo: proporción de docentes que señalan estar "muy de acuerdo" en que el director de su escuela ejerce las prácticas correspondientes a cada una de las dimensiones



Fuente: CEPPE (2010).

En los últimos años, a fin de comprender mejor el trabajo de los directivos se han desarrollado distintas iniciativas para levantar *perfiles de directivos escolares* desde la perspectiva de sus competencias. Aun reconociendo sus limitaciones, la información y la selección de buenas prácticas observadas en directivos ha sido fuente de datos significativos para el desarrollo de estos perfiles¹⁰. Sus definiciones y énfasis han sido relevantes a la hora de diseñar procesos de selección, inducción, formación y evaluación de cargo directivos.

2. Evaluación y diagnóstico de competencias en directores: dos aproximaciones que permiten reconocer buenas prácticas de liderazgo

La *Evaluación de Desempeño* de los directivos sobre la base de metas y competencias y el *Diagnóstico de Competencias de Liderazgo* con fines de desarrollo profesional nos permitirán conocer el nivel de percepción de los profesores y de la comunidad educativa sobre las acciones y prácticas más relevantes de los directivos escolares. Son dos experiencias significativas que, si bien se han aplicado con tiempos, objetivos y circunstancias distintas, se analizarán complementariamente desde el punto de vista de sus procesos, resultados y proyecciones.

La primera experiencia corresponde a un piloto de Evaluación de Desempeño Directivo desarrollado en alianza por los equipos del CPEIP, MIDE UC y Fundación Chile, teniendo como referencia el Marco de la Buena Dirección y el Catálogo de Competencias Directivas

¹⁰ Ver en el anexo 1 cuadro que sistematiza diversos proyectos de levantamiento de perfiles de competencias.

elaborado por Fundación Chile para el Ministerio de Educación el año 2008 (Uribe, 2009)¹¹. En ambos casos se aplica la modalidad de Autoevaluación del Director y la evaluación o registro de opinión de otros actores.

En la aplicación del programa piloto participaron 48 directores y directoras de establecimientos municipales¹².

La segunda experiencia es un Diagnóstico de Competencias para el Desarrollo Directivo en base a perfiles de competencias, desarrollado por Fundación Chile, que se aplicó a 7 escuelas durante el año 2011¹³. Menos estandarizado que la experiencia de Evaluación de Desempeño, este diagnóstico fue aplicado en escuelas de distintas dependencias en un trabajo dedicado y focalizado a esa comunidad escolar, considerando todas las variables del entorno.

El Sistema de Diagnóstico de Competencias¹⁴ se basa en una herramienta diseñada para apoyar la gestión de personas, cuyo principal objetivo es influir positivamente en la movilización y desarrollo de las capacidades de los directivos. En este caso no se trata de evaluar las prácticas en función de resultados, sino de otorgar información a la escuela sobre el nivel de prácticas en relación a un marco de referencias (competencias). Para lograrlo, el principal desafío de la aplicación es que este marco de referencia se contextualice y logre un significado para cada profesor y directivo¹⁵.

En ambos procesos se consideró como marco de referencia la literatura nacional e internacional relevante sobre liderazgo escolar; se definieron y validaron los perfiles de competencias con la comunidad involucrada y finalmente se aplicaron los instrumentos e interpretaron sus resultados. Las competencias se agruparon respetando la distinción entre funcionales y conductuales, quedando agrupadas de la siguiente forma:

¹¹ El proyecto de Evaluación del Desempeño fue resultado de una coordinación interinstitucional entre el CPEIP, MIDE UC y Fundación Chile (2009). Se seleccionaron y adaptaron las competencias para la evaluación de directivos, tomando como referencia las dimensiones consideradas en el Marco de la Buena Dirección y en los Perfiles de Competencias de Fundación Chile. El análisis de los resultados estuvo a cargo de MIDE UC. El análisis institucional de tipología de establecimientos existentes, criterios de selección y trabajo de campo fue realizado por Fundación Chile. Algunos de los resultados y conclusiones presentados en este artículo son parte de ese trabajo conjunto.

¹² La distribución de los directivos fue la siguiente: 12 establecimientos medianos con altos resultados SIMCE, 12 establecimientos medianos con bajos resultados SIMCE, 12 establecimientos grandes con altos resultados SIMCE y 12 establecimientos grandes con bajos resultados SIMCE. Además, independientemente del tamaño y el rendimiento, la muestra debía considerar 20 establecimientos de enseñanza media humanista-científica y técnico-profesional.

¹³ Los siete establecimientos sumaron 14 directivos y más de 280 profesores, distribuidos entre la Región de Coquimbo y la Región de la Araucanía.

¹⁴ Ver www.gestionescolar.cl

¹⁵ Cuidando este último aspecto, la aplicación de esta herramienta consta de tres etapas: la primera consiste en la realización de *Seminarios de instalación* y el logro de un lenguaje y entendimiento común sobre lo que significan los Perfiles de Competencias presentados, adecuándolos al contexto. La segunda consiste en la aplicación de los instrumentos de diagnóstico y la tercera, en la formulación de Planes de Desarrollo Profesional. En los últimos cinco años se han realizado 82 seminarios en que han participado 264 directivos y 2.010 profesores.

Cuadro 6. Competencias definidas para aplicación de pilotos de Evaluación de Desempeño Directivo y Diagnóstico de Competencias para el Desarrollo

Competencias funcionales

Piloto Evaluación de Desempeño Directivo	Diagnóstico de Competencias para el Desarrollo
Gestionar directrices para el funcionamiento institucional	Gestionar el funcionamiento del proyecto educativo
Gestionar el crecimiento y desarrollo de la escuela	Coordinar redes de la escuela
Gestionar el vínculo con la comunidad	Gestionar resultados
Gestiona el clima escolar y el clima organizacional	Implementar procesos de enseñanza y aprendizaje
Gestionar los procesos de enseñanza-aprendizaje y sus resultados	Gestionar docentes y personal de apoyo Gestionar recursos

Competencias conductuales

Piloto Evaluación de Desempeño Directivo	Diagnóstico de Competencias para el Desarrollo
Articula visión institucional compartida	Orientación al logro
Lidera y participa en equipos de trabajo	Servicio de excelencia
Gestiona el cambio	Cooperación y trabajo en equipo
Promueve una cultura de respeto	Comunicación
Promueve el compromiso social	
Se comunica efectivamente	Liderazgo
Probidad	

Fuente: Elaboración propia.

En ambos casos, la gestión curricular fue relevante y hubo un especial énfasis en diagnosticar o evaluar prácticas tales como el involucrarse en las evaluaciones de los aprendizajes de los estudiantes, considerando su contexto y diversidad; participar en la definición de los objetivos y resultados esperados del proceso de enseñanza-aprendizaje y monitorear la ejecución de procesos pedagógicos, cuestión que tradicionalmente es un espacio asociado al jefe técnico pedagógico.

En el primer Piloto de Evaluación de Desempeño Directivo, una vez aplicados los instrumentos y analizados los datos, la conclusión general de esta primera experiencia fue que los diversos actores valoraban positivamente el desempeño del director o directora en todas las dimensiones evaluadas y sugirió que tanto profesores como estudiantes y padres tienden a relacionar la evaluación que hacen del desempeño del director con los resultados del SIMCE¹⁶, que se constituye en un indicador de la calidad general del establecimiento. Por lo tanto, en una escuela que tiene buenos resultados SIMCE, la mayoría de los actores tenderá a evaluar bien la gestión del director.

¹⁶ Sistema de Medición de Calidad de la Educación, es el sistema nacional de evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile.

En todos los escenarios en que se midió el desempeño de los directores de establecimientos con alto puntaje SIMCE, ellos obtuvieron un mejor puntaje de evaluación, mientras que los directores de establecimientos con bajo puntaje SIMCE obtuvieron un resultado más bajo. En cuanto al tamaño del establecimiento, no se apreciaron diferencias significativas entre directores de establecimientos de tamaño grande y de tamaño mediano.

En el caso de los establecimientos que solo realizaron Diagnóstico de Competencias con fines de desarrollo profesional, los resultados fueron más bajos, siendo las brechas más significativas las relacionadas con “Gestión de Resultados” e “Implementación Curricular”¹⁷.

En cuanto a las competencias conductuales, la situación fue similar: más del 50% de los directivos presentaron brechas, en especial en aquellas competencias asociadas a la percepción de liderazgo y trabajo en equipo. Es probable que en este caso, por el hecho de no tener consecuencias (como ocurre con la Evaluación de Desempeño del Director, que está asociada a resultados y posibles consecuencias), los profesores –al ser consultados sobre las prácticas de sus directivos– dieran una respuesta más cercana a su percepción real.

Un análisis más cualitativo de ambas experiencias (Evaluación de Desempeño y Diagnóstico de Competencias) refleja que la práctica de un directivo competente es aquella que logra instalar estrategias adecuadas a su contexto, realizando monitoreo, seguimiento y evaluación permanente de la implementación del proyecto educativo institucional. En general se observa que sus decisiones las toma en base a la evidencia que le entrega un diagnóstico institucional a través del cual define los objetivos de la propuesta curricular. De este modo, asegura la implementación de los procesos del plan anual y evalúa sus resultados. De la misma manera, asegura la implementación de las acciones definidas en el Manual de Convivencia Escolar, generando las condiciones para garantizar relaciones de respeto y de colaboración entre los profesionales del establecimiento.

No es ajeno a los directivos destacados por sus buenas prácticas proponer programas de formación y desarrollo profesional para los docentes y asistentes de educación, así como articular una red de apoyo local (comunitaria, cultural, deportiva, de prevención, productiva) con actores e instituciones claves, todas características descritas en los Perfiles de Competencias.

En términos de la gestión curricular, las buenas prácticas se asocian a la clara definición de los objetivos y resultados esperados del proceso de enseñanza-aprendizaje, proporcionando los recursos que permitan disponer de condiciones para su mejor desarrollo. Se evidencia que el director orienta y guía, junto al jefe técnico pedagógico, el diagnóstico del nivel inicial de los aprendizajes de los estudiantes, considerando en su análisis la diversidad de ellos.

Los directores y directoras con buen desempeño en este estudio, según el parecer de sus pares directivos y profesores, detectan y sistematizan a través de procesos formales áreas críticas a desarrollar y establecen las acciones necesarias de mejora continua, articulando la integración de los Objetivos Fundamentales Transversales con los contenidos de los diferentes subsectores de aprendizaje y las actividades de la organización escolar. Para lograr todo lo descrito, hay un especial énfasis en los directores de alto desempeño: el trabajar en equipo, constituyendo en el establecimiento más de uno de ellos.

¹⁷ Esto significa que entre el estándar esperado y el nivel de desempeño en las actividades claves que son constitutivas de una competencia, hay una percepción de ausencia significativa, lo que genera una brecha importante en relación a lo esperado como capacidad y/o como práctica desarrollada por el director o directora.

En los dos procesos fue posible detectar que cada actor de la comunidad educativa pone énfasis distintos a la hora de opinar sobre las prácticas de los directivos.

Cuadro 7. Valoración de prácticas según los distintos actores

Actor	Valora especialmente las buenas prácticas de los directivos en cuanto a que:
Docentes	Difunde y monitorea el Plan Estratégico Institucional a toda la comunidad (visión común) Define y monitorea objetivos y resultados esperados en el proceso de enseñanza-aprendizaje Lidera la evaluación a partir de un diagnóstico inicial y considera la diversidad Diseña programas de formación que contribuyen a establecer relaciones de trabajo colaborativo Fomenta la participación y da cuenta de su gestión Genera clima de confianza
Estudiantes	Asegura relaciones de respeto y aceptación a la diversidad Genera clima de confianza
Padres y apoderados	Logra una visión del Plan Estratégico Institucional compartida Considera los intereses de los padres, dando espacios de diálogo Es transparente en su gestión y da cuenta pública
Sostenedor	Implementa los Planes Institucionales bajo la lógica de un mejoramiento continuo Lidera la evaluación de aprendizaje continuamente Atrae y retiene matrícula Articula Red de Apoyo social en beneficio de los estudiantes

Fuente: Elaboración propia.

Desde el inicio de la aplicación de estos procesos, ha estado presente la pregunta por el impacto que tienen en términos de influir realmente en el cambio de las prácticas directivas. En un estudio sobre los cambios de actitud de los directivos y docentes, se concluyó que “se percibe al proceso de diagnóstico como una instancia de mejoramiento de la práctica curricular docente, a través de la detección de fortalezas y debilidades, mientras que permite un conocimiento y compromiso por parte de los evaluados para perfeccionar el ejercicio de su docencia”. Refuerza esta idea lo expresado por uno de los directores entrevistados en dicha investigación: “el impacto *es el espacio que se da para comunicarnos de manera muy profesional*, la evaluación está allí, la evaluación es lo que decimos nosotros mismos y ahora hay que poner los temas sobre la mesa” (Alderete, 2010).

En ambos procesos, Evaluación Directiva y Diagnóstico de Competencias, se valora poner foco en el análisis de las prácticas. Este aspecto se destaca aún más en el Diagnóstico de Competencias, en el que se otorga una especial valoración a la promoción de la reflexión, pues –al no existir la presión de la evaluación–, ella se concentra en las prácticas directivas y docentes.

Estas reflexiones ratifican que al director se le considera el responsable de todo lo que sucede en el establecimiento, desde el diseño y aplicación de políticas hasta el devenir de un conflicto que se ha suscitado hace apenas unos minutos. Se espera de él que tome decisiones informadas, adecuadas, rápidas y acertadas. Se le atribuye gran influencia en la motivación hacia el trabajo y el desarrollo de la identidad con la institución, tanto de los profesores como de los estudiantes y sus familias. Sin embargo, también se constata que un porcentaje

significativo de los profesores lo consideran como una figura lejana al día a día, siempre ocupada en múltiples tareas y asumiendo, prioritariamente, la responsabilidad de los temas administrativos.

En este escenario, el jefe de Unidad Técnico-Pedagógica (UTP) ha adquirido un rol gravitante en la escuela en relación a los temas técnicos, lo que ha fortalecido la percepción sobre el director recién descrita. En un seminario con jefes de UTP, se les preguntó: ¿qué hace el jefe de UTP?, ¿cuál es el propósito de su trabajo? Las respuestas fueron iluminadoras. Algunos resumieron su labor diciendo “si nosotros lo hacemos bien los resultados andan bien, pero si nosotros estamos mal, entonces los resultados también”. Y surgió la pregunta ¿y el director? La respuesta de ellos fue: “bueno, él es el responsable de los lineamientos y está muy ocupado con los temas administrativos... igual nosotros lo mantenemos informado”.

En otra instancia similar, un profesor señaló: “este colegio iba a la deriva, no teníamos identidad, cada profesor hacía lo que quería, nadie era capaz de poner orden, hasta que llegó el nuevo director. Desde el comienzo dijo que lo veríamos en el patio, la sala de profesores y las salas de clase. Poco a poco, las cosas cambiaron. Tuvimos la oportunidad de compartir con él nuestras necesidades de recursos pedagógicos y capacitación, y el jefe de UTP obtuvo el respaldo necesario para muchas iniciativas que había estado intentando implementar y no habían tenido éxito. Junto con plantear exigencias tenía una actitud propositiva y constructiva, producto de su experiencia y conocimientos, y todos comenzamos a verlo como un apoyo y un líder”. En este sentido, “un directivo debe expandir la capacidad de desempeño de su gente y otorgarles espacios de autonomía para que logren comportamientos en los que muestren lo mejor de sí mismos” (Echeverría y Pizarro, 1998).

¿Qué esperan los directivos y profesores de un buen director?

Frente a esta pregunta realizada en los seminarios de instalación de los procesos de Diagnóstico de Competencias, la respuesta surgía rápida y clara, y casi siempre ha sido la misma: “que sea un líder”.

Se ha detectado en estas dinámicas que *líder* es un concepto que tiene diferentes significados para los profesores. En general la respuesta está más alejada de la definición “de texto” y se acerca más a lo cotidiano. Para algunos integrantes de la escuela, “líder” es la persona que posee autoridad formal, que tiene atribuciones. Es quien da instrucciones que se acatan y respetan, aun cuando muchos no estén de acuerdo con las medidas que implementa. “Es preferible un director algo autoritario a uno que no sepa para dónde van las cosas, ¡que al menos raye la cancha!”, dicen algunos. Para otros, el director-líder es una persona a quien la comunidad le ha conferido autoridad por su saber, por su capacidad de comunicación, persuasión e influencia y por su compromiso con la educación y el establecimiento. Dicho de otra forma, un director-líder es quien se entrega a su misión como director y no limita el esfuerzo y tiempo que le pueda significar conducir la institución hacia el crecimiento y la mejora de los resultados. Algunos profesores de un colegio expresaron esta idea de la siguiente manera: “nosotros lo seguimos desde el otro colegio en el que estábamos juntos, él nos trajo para acá, trabajar con él es un desafío. Siempre estamos aprendiendo algo nuevo”.

La respuesta a estas preguntas por parte de los integrantes del equipo directivo es más específica: “nosotros queremos que el director sepa de educación” –manifiestan con seriedad. “Un director que sea un buen administrador pero que no sepa de educación termina siendo

un problema, porque sus prioridades son otras y el aprendizaje de los estudiantes pasa a segundo plano”.

De esta forma, a través de los relatos de los actores de las escuelas y liceos estudiados el tema fundamental se circunscribe a las capacidades del director y cómo él influye en el equipo sin perder foco en los aprendizajes, en la promoción de un ambiente adecuado y en el acompañamiento a los docentes.

En esta misión, se observa en casi todas las escuelas una asociación positiva con el jefe técnico pedagógico. Desde esta perspectiva, la constatación más interesante es verificar que la dualidad “director–jefe técnico pedagógico” está incorporada en la cultura escolar, con lo que se perfila la existencia de una *co-dirección*, con roles y funciones muy claros, lo que en la práctica podría significar la existencia de un liderazgo distribuido en la base de la gestión escolar. Sin embargo, es necesario advertir que esto no significa que exista conciencia de ello.

3. Conclusión y recomendaciones

Si el objetivo del sistema educativo es garantizar a todos los estudiantes una formación y aprendizajes de calidad, en ambientes donde se respete la diversidad y se asegure la integración, el ejercicio de un liderazgo efectivo se hace fundamental.

En este mismo sentido, el marco regulatorio vigente indica que los equipos docentes directivos de los establecimientos educacionales son los responsables de conducir y liderar la realización del proyecto educativo¹⁸. En este rol, los directivos deben propender a elevar la calidad de los establecimientos, desarrollarse profesionalmente promoviendo en los docentes el desarrollo profesional necesario para el cumplimiento de sus metas educativas, y cumplir y respetar todas las normas del establecimiento que conducen. Finalmente, se hace especial hincapié en que debe realizar supervisión pedagógica en el aula.

Hemos concluido que para cumplir con este rol, la sola participación del director o directora aparece como insuficiente. Entendemos entonces que su liderazgo se probará finalmente cuando él o ella tenga la capacidad de distribuir el ejercicio de las interacciones y, por este medio, multiplicar su influencia. Una oportunidad real para ampliar su radio de influencia, en particular con los profesores, está dada por la conformación de la dupla “director–jefe técnico pedagógico”, constituyendo ambos la *dirección escolar*¹⁹.

Para mejorar continuamente el desempeño de esta dupla en su co-dirección, se hará necesario contar con un sistema que permita desarrollar los conocimientos y habilidades del liderazgo incluso antes de ejercer como directivo.

Para abordar este desafío, se recomienda:

1. Perfeccionar el nivel de autonomía de la dirección escolar, en concordancia con un sistema educativo descentralizado, con apoyos planificados y un sistema de comunicación

¹⁸ Ley General de Educación (20.370, de abril de 2007), artículo 10.

¹⁹ Cuando por su tamaño la escuela no contempla la existencia de un jefe técnico, la forma que hemos observado más eficiente es la constitución de Comités de Profesores.

adecuado, que informe a la comunidad escolar sobre los resultados del proyecto educativo. En este punto es importante tener presente lo que informa PISA (2009)²⁰: en todos los sistemas educativos descentralizados en que se publican los datos sobre los resultados (como es el caso de Chile) un estudiante que asiste a un centro educativo con más autonomía en la distribución de los recursos que el centro medio tiende a obtener cinco puntos más en la prueba de lectura PISA que un estudiante que asiste a un centro educativo con menor autonomía. Esto también obliga a perfeccionar el sistema de rendición de cuentas, en particular dentro de la escuela.

2. Desarrollar y/o perfeccionar el marco de referencia (estándares) o los perfiles de competencias nacionales que orientan los temas fundamentales que debe desarrollar la dirección escolar en el ejercicio de su liderazgo. Estos referentes deben también contribuir a asegurar una mínima coherencia y consistencia de aquellos actores que trabajan en políticas y acciones de mejora escolar (Ministerio de Educación, Agencia de Calidad, Sistema de Formación Continua, sostenedores).
3. Establecer un ciclo de formación y desarrollo continuo que incorpore las etapas de *pre-servicio*, *inducción al cargo* y perfeccionamiento en *servicio*, de tal forma que responda a necesidades y contextos específicos. Toda formación directiva debe basarse en la investigación reciente sobre liderazgo escolar, marcos referenciales o perfiles de competencias y deberá incluir sistemas de monitoreo y apoyo a docentes (*in situ*) sobre temas de práctica en aula.
4. Establecer un sistema continuo de intercambios a nivel local e internacional, con el fin de mejorar continuamente las prácticas y fomentar el trabajo colaborativo entre líderes escolares.
5. Implementar un Sistema de Certificación de Buenas Prácticas Directivas, con el fin de habilitar un ejercicio de la dirección escolar adecuado y conforme lo exija el contexto y el tipo de escuela donde se ejercerá el rol directivo.
6. Establecer centros de estudios especializados en temas de liderazgo, que tengan como foco profundizar en los conocimientos de las mejores prácticas directivas. Tanto los sistemas de formación como de certificación de buenas prácticas deben estar basados en evidencia aportada por la información de estos centros, y su foco debe estar en cómo mejorar los aprendizajes estudiantiles y las prácticas de los docentes a partir de la generación de relaciones de confianza y desarrollo profesional.

Lo anterior permitiría avanzar en la profesionalización de la dirección escolar²¹, que en lo esencial significaría definir un marco de actuación que promueva con gran convicción el propósito moral y ético ineludible que hay tras toda acción educativa y que se traduce –en la práctica– en liderar las interacciones entre la escuela y la comunidad, entre los mismos docentes y entre ellos y los estudiantes, en un marco de aceptación, respeto, integridad y confianza. Ajustándose a estas bases de actuación, el líder escolar tendrá una mejor oportunidad de sostener la mejora permanente de la escuela.

²⁰ PISA In Focus 2011/9 (octubre).

²¹ En este aspecto, se recomienda consultar los *Estándares de Práctica y los Estándares Éticos* de la profesión docente que promueve el Colegio de Profesores de Ontario: www.oct.ca.

Bibliografía

- Alderete, N. (2010). *Análisis de los resultados generados por el Sistema de Evaluación de Competencias Docentes, diseñado por Fundación Chile*. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Anderson, S. (2011). *Desarrollo de las habilidades docentes: Implicaciones para el Director*. Presentación en el Seminario Internacional Gabriela Mistral “Directores para la Nueva Institucionalidad de la Educación Chilena” (Fundación Chile, Santiago, 18 de mayo de 2011) (documento inédito).
- Bolívar, A. (2009). Una dirección para el aprendizaje. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 7(1), 1-4.
- Bolívar, A. (2012). *Políticas actuales de mejora y liderazgo educativo*. Málaga (España): Ediciones Aljibe.
- Carbone, R., Olguín, J., Ostoic, D., Ugalde, P. y Sepúlveda, L. (2008). *Situación del liderazgo educativo en Chile*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Carnoy, M. (2004). *Mayor acceso, equidad y calidad en la educación de América Latina*. PRELAC.
- CEPPE. (2009). Prácticas de liderazgo directivo y resultados de aprendizaje. Hacia conceptos capaces de guiar la investigación empírica. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 7(3), 19-33.
- CEPPE. (2010). *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile*. José Weinstein (investigador principal), Gonzalo Muñoz (coordinador general), Carlos Concha, Sergio Garay, Andrea Horn, Javiera Marfán, Alejandro Carrasco, Mario Uribe, Paulo Volante (investigadores asociados), Stephen Anderson (investigador visitante OISE), Dagmar Raczynski y Datavoz (equipo de apoyo fase cuantitativa). Presentación de informe sobre resultados preliminares, fase cuantitativa, Julio 2010 (documento inédito).
- Cuellar, C. y Giles, D. (2012). Ethical practice: A study of Chilean school leaders. *Journal of Educational Administration*, 50(5).
- Echeverría, R. (2011). *Escritos sobre aprendizaje*. JC SÁEZ GRANICA.
- Echeverría, R. y Pizarro, A. (1998). El carácter del *coaching* ontológico. *Paper Diplomado en Coaching Ontológico*.
- Elmore, R. (2010). *Mejorando la escuela desde la sala de clases*. Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.
- Fullan, M. (2008). *Liderar una cultura de cambio*. Barcelona: Octaedro.
- Garay, S. (2008). Modelo de liderazgo para una dirección efectiva. En U. de Deusto, *V Congreso Internacional sobre dirección de Centros Educativos*.
- Hallinger, P. y Heck, R. (1998). Exploring the principals's contribution to school effectiveness: 1980-1995. *School Effectiveness and School Improvement*, (9), 157-191.
- Hargreaves, A. y Fink, D. (2008). *El liderazgo sostenible. Siete principios para el liderazgo en centros educativos innovadores*. Madrid: Morata, S. L.

- Hopkins, D. (2008). *Hacia una buena escuela. Experiencias y lecciones*. Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.
- Horn, A. y Marfan, J. (2010). Relación entre liderazgo educativo y desempeño escolar. Revisión de la investigación en Chile. *Psicoperspectivas*, 9 (2), 82-104.
- Leithwood, K. (2009). *¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación*. Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.
- Leithwood, K. (2011). *Revising the Ontario Leadership Framework*. Prepared for the Leadership Development Branch.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, O. y Harris, A. (2006). *Successful school leadership: What it is and how it influences pupil learning*. London (Research Report N° 800): National College for School Leadership.
- Leithwood, K. y Harris, A. (2008). Seven strong claims about successful school leadership. *School Leadership & Management*, 28. Routledge.
- LLECE - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer Reporte SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo)*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- McKinsey & Company. (2010). *¿Cómo se convierte un sistema educativo de bajo desempeño en uno bueno? Resumen ejecutivo*.
- Ministerio de Educación (2005). *Marco para la Buena Dirección, Criterios para el Desarrollo Profesional y Evaluación de Desempeño*.
- Mourshed, M., Chijioko, C. y Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. UK: McKinsey & Company.
- Muñoz, G. y Marfán, J. (2011). *Formación y entrenamiento de los directores escolares en Chile: Situación actual, desafíos y propuesta política*. Santiago: Fundación Chile.
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2005). *The definition and selection of key competencies. Executive Summary (DeSeCo) Project*. OECD. <http://www.deseco.admin.ch/bfs/deseeco/en/index/02.html>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2009). Creating effective teaching and learning environments. First results from TALIS, Chapter 6, "Leading to learn: Leadership and management styles" (pp. 189-217). OECD.
- PISA – OCDE. (2009). Programme for International Student Assessment (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE). http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_32252351_32235731_46567613_1_1_1_1,00.html
- Pont, B. (2010). Liderazgo y autonomía del centro escolar: perspectivas internacionales. *CEE Participación Educativa*, 62-72.
- Robinson, V. (2007). *School leadership and student outcomes: Identifying what works and why*. Australian Council for Educational Leader.
- Scheerens, J. (2000). *Improving school effectiveness*. Paris, Francia. Serie Fundamentals of Educational Planning, N°68.

- Schleicher, A. (2009). *El Informe TALIS, Conclusiones de la Primera Evaluación Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje. Documento Básico. XXIV Semana Monográfica de la Educación, Enseñar y Aprender: Ideas y Prácticas del Profesorado*. Madrid: Fundación Santillana.
- Spillane, J. (2005). Distributed leadership. *The Educational Forum*, 69 (Winter 2005), 143-145.
- Spillane, J. (2007). *Distributed leadership in practice*. New York: Teachers College Press. pp 7-11.
- Uribe, M. (2009). Profesionalizar la dirección escolar potenciando el liderazgo: Una clave ineludible en la mejora escolar. Desarrollo de perfiles de competencias directivas en el sistema educativo chileno. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 13(1), 303-322.
- Waters, T., Marzano, R. y McNulty, B. (2005). *Balanced leadership: What 30 years of research tells us about the effect of leadership on student achievement*. Denver: Mid-continent Research for Education and Learning.
- Weinstein, J. (2009). Liderazgo directivo, asignatura pendiente de la reforma educacional chilena. *Estudios Sociales*, 117, 123-147.

ANEXO

Síntesis de levantamientos de competencias directivas realizados entre los años 2005 y 2011

Competencias funcionales	Fundación Chile – Programa Gestión y Liderazgo Escolar (2005–2006)	Situación del liderazgo educativo en Chile, Universidad Alberto Hurtado (2008)	MINEDUC – CPEIP con la colaboración de Fundación Chile (2008)	Fundación Chile – Estudio sobre formación y entrenamiento de los directivos escolares en Chile (2011)
Gestionar los procesos a su cargo				
Gestionar el crecimiento de la escuela (visión)				
Gestionar el desarrollo profesional del equipo docente y asistentes de la educación				
Gestionar recursos humanos				
Asesorar a docentes en procesos de enseñanza				
Gestionar el mejoramiento continuo de los procesos y resultados de enseñanza aprendizaje				
Gestionar la interacción de la convivencia escolar				
Gestionar redes sociales				
Condiciones organizacionales				
Competencias conductuales	Fundación Chile (2005–2006)	Fondef, Directores para Chile, Universidad Alberto Hurtado (2008)	MINEDUC – CPEIP con la colaboración de Fundación Chile (2008)	Fundación Chile – Estudio sobre formación y entrenamiento de los directivos escolares en Chile (2011)
Liderazgo directivo				
Gestión de la innovación				
Compromiso social				
Comunicación para la interacción				
Trabajo en equipo				
Gestión flexible para el cambio				
Articulación, conocimiento y práctica				
Construcción de confianza				

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En gris aquellas competencias que fueron incluidas en el perfil del director.

APRENDIZAJES Y TRAYECTORIAS DE
FORMACIÓN DE DIRECTORES:
UN ESTUDIO SOBRE EL DESARROLLO DEL
LIDERAZGO EDUCATIVO EN CHILE

Simón Rodríguez

Simón Rodríguez

Coordinador del Área Liderazgo y Gestión Escolar del Programa CRECE, de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (simon.rodriguez@ucv.cl).

Este artículo corresponde a una línea de estudio que forma parte de la investigación *Historia y aprendizajes de buenos directores en Chile*, financiada por el Ministerio de Educación, Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), en 2009. El propósito fue examinar los procesos individuales de desarrollo de directores que puedan ser considerados efectivos, incluyendo las influencias formativas claves y las experiencias de aprendizaje.

Introducción

El conocimiento actual sobre desempeño escolar identifica y releva el liderazgo educativo como la segunda variable intra-escuela que más incide en los resultados de aprendizaje (Pont et al., 2008), lo que evidencia la necesidad de avanzar en el desarrollo académico y de políticas para fomentar ese liderazgo (Cox, 2003; Concha, 2007). Resulta entonces relevante indagar cuáles son las prácticas de liderazgo que inciden positivamente en los resultados de aprendizaje y cómo ellas se adquieren y despliegan en cada contexto, inscribiéndose en un proceso individual y social de desarrollo.

En Chile se han emprendido acciones para abordar esta temática. Dentro de estos esfuerzos, se reconoce que las prácticas identificadas en el Marco para la Buena Dirección (MBD)¹ requieren de líderes empoderados, capaces de conducir el proceso de mejora y de instalación de herramientas de gestión, así como de programas de formación que desarrollen competencias en liderazgo de manera contextualizada (Carbone, 2008). Pero prácticamente no se ha generado literatura sobre la adquisición, progresión y refinamiento de los conocimientos y habilidades personales y profesionales de los directores.

A nivel internacional, existe escasa investigación que se ocupe específicamente del desarrollo de los directores de escuelas (Inman, 2007). El foco se ha puesto en conocer las prácticas de los líderes efectivos, y en los últimos años se ha extendido al estudio de la preparación que brindan los programas de formación (Kottkamp, 2011) y a los desafíos de los directores noveles en sus primeros años de ejercicio (García Garduño et al., 2011). Sumado a lo anterior, tampoco se han estudiado las trayectorias de los directores y sus aprendizajes desde la perspectiva de los propios líderes. Desarrollar esta línea entrega valiosa información para conocer y comprender los procesos individuales de construcción y elaboración que experimentan los líderes, otorgando sustento para la construcción de un mapa de formación.

El presente trabajo busca hacer un aporte frente a esta necesidad y se enmarca en uno de los cuatro ejes desarrollados en el estudio *Historias y aprendizajes de buenos directores en Chile*, solicitado en 2009 por el Ministerio de Educación a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) y su Programa de Liderazgo y realizado por el Programa CRECE de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. El propósito fue examinar los procesos individuales de desarrollo de directores que puedan ser considerados efectivos, incluyendo las influencias formativas claves y las experiencias de aprendizaje.

Para ello, el artículo aborda las instancias, métodos y experiencias de aprendizajes claves en la trayectoria de formación de ocho directores de establecimientos educacionales chilenos que obtienen buenos resultados, aplicando el enfoque y técnica *historia de vida*. Las trayectorias se reconstruyeron abordando cuatro etapas: formación escolar (secundaria), formación inicial docente (educación superior), formación continua previa al ejercicio como director o directora y formación continua en el ejercicio de dirección, incluyendo aprendizajes asociados a educación formal e informal.

¹ El Marco para la Buena Dirección (MBD), *Criterios para el Desarrollo Profesional y Evaluación de Desempeño*, elaborado por el Ministerio de Educación de Chile en 2005, es una propuesta de dominios y criterios sobre el quehacer directivo, que recoge la experiencia internacional sobre estándares para directores e incorpora los resultados de diversas consultas realizadas a directores y organizaciones vinculadas al tema en el país.

1. Marco de referencia

Historias de vida y desarrollo del líder

Entre las nuevas configuraciones del pensamiento social, el *giro hermenéutico* ha permitido comprender los fenómenos sociales como “textos” cuyo significado viene dado por la interpretación que los sujetos despliegan en narraciones sobre su experiencia. A partir de esta base epistemológica, la tarea investigadora consiste en solicitar “contar historias” acerca de hechos/acciones y a partir de su análisis/comprensión interpretar y construir nuevas historias/relatos en las que inscribir quiebres, cambios y aprendizajes (Bolívar et al., 2001).

En este marco, la “historia de vida” se inscribe como una particular modalidad del enfoque narrativo. Como *objeto* de investigación, es construcción de sentido a partir de hechos temporales personales vividos. Como *enfoque* de investigación, la historia de vida supone reflexividad en la crónica del yo, normalmente a instancias de un otro (investigador), tomando como contenido la geografía social y temporal de la vida. Como *método* de investigación pretende identificar y comprender el proceso de aprendizaje y formación desde la perspectiva de los sujetos en acción, a partir de la organización en una secuencia (cronológica y/o temática).

Este enfoque exhibe una trayectoria prolongada en diseños de corte cualitativo e interpretativo (Portela et al., 2009) y en el área de educación presenta un soporte conceptual y metodológico desarrollado en investigaciones sobre formación inicial y permanente del profesorado (Kelchtermans, 1994; Bolívar et al., 2001). También se desarrolla en estudios sobre experiencias de exclusión e inclusión escolar (Portela et al., 2009).

Un punto de complejidad lo representa la discusión sobre la construcción de identidad profesional y el conocimiento del “yo”. Los relatos biográficos matizan niveles distintos desde los cuales el sujeto se re-construye. Así, se mezclan en el relato histórico planos individuales/personales y colectivos, entendiendo que la subjetividad no es independiente y aislada del escenario en el cual el sujeto actúa. La literatura identifica que la dimensión individual y privada del profesor tiene contactos estrechos con los espacios, experiencias y prácticas colectivas, de modo que muchas veces los grupos de pertenencia (compañeros, familia, colegas) y los espacios físicos comunes (institución formadora y comunidad próxima) son las fuentes de construcciones individuales (Veiravé et al., 2006). Este enfoque supone también la capacidad del docente de reflexionar sobre estas experiencias individuales, construyendo una mejor comprensión de sí mismo, de las personas con quienes trabaja y sus funciones y responsabilidades (Inman, 2007).

En el tema del liderazgo, existen estudios interesantes que desarrollan las historias de vida de directores, como los realizados por Parker (2002), West-Burham (2009), Inman (2007, 2011) y Dermott, Kidney y Flood (2011). Al respecto, se hace la distinción de que poner foco en el desarrollo del líder implica dar cuenta de capacidades y habilidades de autorregulación, automotivación y autoconocimiento, mientras que poner el foco en el desarrollo del liderazgo se centra en un modelo relacional, en capacidades y habilidades interpersonales y sociales (Dermott et al., 2011). A su vez, Parker (2002) sostiene que la historia de la vida juega “un papel crucial en el desarrollo de los valores y atributos morales” y es esto, sugiere, lo que puede determinar la razón por la que algunas personas aspiran a ser líderes y se convierten

en líderes. Del mismo modo, Taffinder (1995, en Inman 2007) sostiene que el liderazgo es “acerca de la experiencia, acerca del fracaso y conocerse a sí mismo”. Estos estudios indican que las personas desarrollan sus puntos de vista y valores durante largos períodos de tiempo y que estas experiencias siguen influyendo y afectando la forma como se lidera. De acuerdo con Inman (2007), las acciones y decisiones de los líderes se basan en gran medida en experiencias vitales situadas en contextos y acciones específicas. Las historias de vida, por lo tanto, proporcionan una forma de explorar estas acciones y decisiones.

Desarrollo de líderes

En el año 2002, se publicó en Inglaterra un estudio de casos denominado *Pasión e intuición* (Parker, 2002), sobre cinco directores de establecimientos públicos en condiciones desafiantes. El trabajo se orientó a estudiar sus historias de vida, planteándose dos preguntas: ¿cómo impacta la historia personal en el estilo de liderazgo de un director o directora? y ¿cuánto de lo que los líderes hacen es aprendido, enseñado o adquirido y cuánto es intuición –el producto de sus historias de vida– sobre la cual ellos probablemente tienen poco o nada de control? A partir del análisis de estos casos, se desprende que los líderes conciben la labor docente como *más que solo un trabajo*, y que fueron desarrollando un *estilo de liderazgo personal* durante su carrera. A su vez, este estudio concluyó que: a) el rol del director o directora es un factor central en la eficacia escolar; b) no se puede conceptualizar el liderazgo sin un modelo que especifique cuáles son los componentes esenciales de una persona eficaz; c) es la historia personal la que principalmente favorece la disposición a asumir riesgos y el pensamiento creativo o no convencional; y d) la carrera les enseña a los líderes la satisfacción de ganar, pero la historia de vida fortalece el deseo intenso de no perder.

En 2009, el *National College for School Leadership* (NCSL) del Reino Unido publicó el informe final del estudio *El desarrollo de líderes destacados* (West-Burnham, 2009). El objetivo de este estudio fue entender las trayectorias personales y profesionales que dieron forma a las carreras y experticia como líderes de directores de establecimientos que alcanzaron el grado 1 (excelente/muy bueno) en liderazgo y gestión según los estándares Ofsted (*Office for Standards in Education*). El estudio buscó responder las preguntas ¿cómo llegaron a ser destacados?, ¿cómo otros directores pueden dar forma a sus carreras para llegar a ser también sobresalientes?, ¿cómo se integran las experiencias personales, las calificaciones y el desarrollo profesional en estos líderes destacados?

Este estudio, sobre la base de su propia revisión bibliográfica², consideró que es imposible separar el rol de líder del líder como persona. Dirigir e influir no pueden ser vistos solo como un conjunto de comportamientos y habilidades que operan de alguna forma neutra y abstracta, que no se relacionan de manera compleja y profunda con la construcción de la persona que dirige e influye. En contraposición a ello, el estudio evidencia que la investigación en educación ha tendido a ignorar la dimensión personal, centrándose más bien en una “tecnología”, con énfasis en las habilidades técnicas y en la acumulación de información.

El abordaje de la dimensión personal es complejo, lo que permite entender la visión reduccionista de muchos programas de formación. Sin embargo, los líderes educativos deben utilizar sus conocimientos y habilidades con un fuerte sentido de confianza, aplicando buen juicio y sabiduría, logrando cuestionar realidades e intervenir para modificarlas rápidamente.

² Que incluyó a Senge et al., 2004; Bennis y Goldsmith, 1997; Gardner, 2004; Duignan, 2006; y Sergiovanni, 2005.

Los resultados de encuestas aplicadas en este estudio muestran que de 21 factores, los 7 valorados como “muy importantes” y “bastante importantes” son ‘fe personal, filosofía y vocación’ (considerado en esas categorías por un 86% de las personas encuestadas), ‘relaciones profesionales con otros profesores’ (86%), ‘experiencias tempranas de enseñanza, aprendizaje y liderazgo’ (85%), ‘modelos de rol’ (81%) y ‘alumnos con los que he trabajado’, ‘directores con los que he trabajado’ y ‘desarrollo profesional’ (todos con 77%). Se agruparon los resultados en tres dimensiones: crecimiento personal, crecimiento profesional y aprendizaje efectivo. En las entrevistas realizadas, se identificó que el deseo de hacer una diferencia es de suma importancia, de modo que el rol de dirección es una función para canalizar esta aspiración, sobre la base de un fuerte sentido de justicia social y apoyo a la comunidad. Estos líderes tienen una evaluación clara sobre sí mismos, saben quiénes son, de qué están seguros y en qué se sienten cómodos, presentan un alto grado de inteligencia emocional y son sensibles a su crecimiento personal y profesional. Finalmente, un tema subyacente en las entrevistas fue la relación simbiótica, en un desarrollo constante y de largo plazo, entre las tres dimensiones, el crecimiento personal, el crecimiento profesional y el aprendizaje efectivo. Mientras mayor es la superposición de estos tres factores, mayor es el grado de eficacia del liderazgo.

Etapas de progresión del líder

Al estudiar la historia de la vida, los investigadores han tendido a reunir características comunes en torno a temas centrales (Gronn, 1999). Kelchtermans (1994) y Parker (2002) han utilizado en el análisis de las historias de carrera profesional los incidentes críticos, las personas importantes y las fases de herramientas heurísticas. Otros autores (Day y Bakioğlu (1996), Gronn (1999) y Coleman (2002), citados en Ribbins, 2003) han utilizado las etapas y fases de la dirección para desarrollar un modelo conceptual de los líderes dentro de un marco longitudinal (Gronn, 1999).

Desde esta última perspectiva, se ha señalado que existen cuatro grandes etapas en la trayectoria profesional de un líder de escuela por las cuales se transita en forma sucesiva: formación, integración, implicación y “desencanto o encanto”.

1. Formación (*formation*): abarca el periodo entre la infancia y la edad adulta. Considera la identificación de la familia, la escuela, la comunidad y los grupos de pares como referentes importantes para proveer el andamiaje necesario en la construcción de una estructura de carácter, formada por valores y principios sólidos que permiten el desarrollo de las etapas siguientes (Gronn, 1999).
2. Integración o adhesión (*accession*): es la etapa previa al ejercicio del cargo de director de escuela. Es el momento de preparación durante el cual las personas experimentan una amplia gama de funciones, formando variadas destrezas. Se nutre del ensayo de un repertorio de roles que proporcionan una base firme desde la cual extraer funciones superiores (Gronn, 1999). Ribbins (2003) señala que, en retrospectiva, pocos líderes realmente ven esta etapa como una planificación deliberada con el fin de seguir un camino que conduzca a la jefatura. Esto se evidencia en un estudio realizado por Bezzina y Cassar (2003) en escuelas secundarias de Malta, donde se observó un paso natural entre el trabajo habitual que desarrollan los profesores antes de ejercer el cargo de director, y el desafío repentino de ser director de escuela (etapa de “implicación”).
3. Implicación o incumbencia (*incumbency*): se trata del periodo de jefatura o “liderazgo formal”. Gronn (1999) señala que si en esta etapa los roles que asumen los líderes son

congruentes con sus necesidades personales, deberían poder satisfacer su necesidad de autorrealización.

4. Desencanto o encanto: inicialmente, Day y Bakioglu (1996) denominaron “desencanto” a esta etapa, en la cual el final de la carrera de un líder se ve presionado tanto por iniciativas del gobierno como de la propia institución, perdiéndose el control que habitualmente se tenía. Gronn (1999), por su parte, llamó a esta etapa “desincorporación”, pues en ella los líderes dejan sus puestos, ya sea en forma voluntaria y planificada o bajo presión externa. Ribbins (2003) no niega que exista esta etapa de desencanto; sin embargo, existe la posibilidad de que al final de su carrera, el líder se vuelva a encantar y mantenga su motivación por la satisfacción profesional que le provoca lo que hace. Si esto sucede, el paso siguiente es la reinención.

2. Metodología

El objetivo del estudio fue conocer las historias de formación y aprendizajes de directores de establecimientos educacionales que obtienen buenos resultados y ejercen “buenas prácticas” de gestión, para identificar en ellas los elementos que se pueden intencionar en un proceso formativo de directores. Se aplicó un diseño metodológico cualitativo, con una estrategia de complementación entre técnicas cuantitativas y cualitativas (Bericat, 1998), que se describe en detalle en anexo a este artículo. Se seleccionaron ocho establecimientos con buenos resultados en tres regiones de Chile; se identificó y sistematizó una práctica de gestión del director o directora por cada establecimiento y las acciones ejecutadas por la dirección en cada una de estas prácticas. Sobre esa base, se reconstruyeron por medio de entrevistas con el director o directora, los aprendizajes y el proceso de formación en cada caso. Esta reconstrucción se realizó para cuatro etapas de formación: formación escolar (secundaria), formación inicial (educación superior), formación continua previa al ejercicio como director o directora y formación continua en el ejercicio de dirección; y tres instancias de formación: formal, informal y no formal (integrando a estas dos últimas en una sola categoría). Luego se realizaron los análisis de la información, tanto vertical como horizontal en base a relatos paralelos.

3. Resultados

En el cruce de los casos estudiados, el análisis temático dio cuenta de cuatro tipos de aprendizajes: relativos a habilidades de comunicación y relaciones interpersonales positivas, relativos al rol docente, relativos a enseñanza y aprendizaje, y relativos a administración y gestión de establecimientos educacionales. Respecto de este último, en la primera etapa, de educación secundaria, se identifican aprendizajes relativos al desarrollo de ideas, y generación y despliegue de estrategias para su logro, que se consideran como una capacidad previa a aprendizajes sobre gestión, en una vertiente vinculada también a innovación.

Entre las instancias, se presentan como más significativas las vinculadas a aprendizajes informales. En cuanto a los métodos de aprendizaje, destaca de manera permanente la

observación de modelos, junto con los debates y el ejercicio de roles de coordinación y la ejecución de proyectos reales.

Desde una narrativa de etapas de progresión profesional de líderes, en lo que concierne a formación (etapa de educación secundaria y formación inicial), los cuatro aprendizajes centrales se vinculan al reconocimiento de capacidades básicas y a la adquisición de conocimientos y criterios de acción. Específicamente en la etapa de educación secundaria, se señala el reconocimiento de capacidades personales para una comunicación y relación interpersonal positiva. A su vez, se reconocen capacidades para generar ideas frente a situaciones nuevas y primeras experiencias para su implementación, en una vertiente vinculada a la innovación. En lo que concierne al rol docente, se integran criterios de conductas de acción, en el sentido de “lo que hace” un buen docente. Al respecto, se indican como criterios de conducta la responsabilidad en el inicio de clases a la hora y la menor ausencia a clases: *“no creo que seamos tan distintos, veía que los profesores llegaban temprano y que no faltaban...”*. Se reconoce e integra también el criterio de exigencia en el desempeño: *“sí, y además porque el colegio era exigente... la idea del colegio siempre fue que todos sus egresados entraran a la universidad... ese era el lema que había en el colegio... entonces tú tienes que ser exigente”* (entrevista 1, RS).

Resulta de alta relevancia la etapa escolar y, dentro de la formación inicial, la etapa de “internado” que vivieron algunos de los entrevistados en su paso por la escuela normal, principalmente por la experiencia de convivir y pertenecer a un grupo. A su vez, se indica la participación en grupos de acción social y scout. En estas instancias, se aprende mediante la observación de modelos, el ejercicio de la conversación y el debate, y el apoyo cercano de docentes-guías. De esta forma, la identificación a partir de grupos de pertenencia provee el andamiaje necesario para una estructura de carácter, formada por valores y principios sólidos que permitirán el desarrollo de las etapas siguientes (Gronn, 1999).

Un ejemplo de lo anterior se puede observar en la siguiente narración: en 1965 la directora ingresa como alumna a la Escuela Normal N° 1 Brígida Walter, en la comuna de Santiago (Región Metropolitana) y permanece en el establecimiento hasta 1970. Según distingue ella, en esta escuela se encontraban *“las mejores alumnas del país”* (entrevista 1, IM) debido al exhaustivo proceso de selección al que eran sometidas las estudiantes. Esta experiencia resulta significativa para la directora en lo que respecta a la formación integral en ámbitos sociales, artísticos y académicos, favorecida principalmente por el sistema de internado que regía en la escuela normal: *“hay que considerar que yo estaba las 24 horas con mis compañeras... Si nosotras estudiábamos juntas, en la tarde nos dedicábamos a cantar y a preparar cosas, y en la parte social aprendimos todas a convivir, las condiciones se dieron...”* (entrevista 1, IM).

El sistema de internado en la escuela normal propicia el desarrollo de una serie de habilidades sociales, como la tolerancia, la capacidad de negociación y la empatía, producto de la interacción con un gran número de compañeras: *“porque tenía que siempre colocarme en el lugar de las otras, si cuando uno vive con tanta gente..., a negociar con mis otras compañeras, de hecho yo siempre fui como mediadora en la normal. Aprendí a aceptar a los otros, porque éramos sumamente diversas, diferentes”* (entrevista 1, IM). Además, la experiencia desarrolla habilidades para el trabajo en grupo: *“entonces, eso genera el poder manejar y conducir grupos, equipos y de convencer... y yo creo que eso tiene un impacto grande en lo que viene después, porque hay que convencer a la gente de lo que hay que hacer”* (entrevista 1, IM).

En otro caso, en una experiencia similar una de las personas entrevistadas indica que lo principal es el aprendizaje de vivir en comunidad, aprender a compartir con personas de distintos lugares, edades y *“poder compatibilizar todos esos caracteres, el poder vencerse a costa de cosas que a uno no le gustaban”* (entrevista 1, JAG). Junto con esto, y asociado a la vida en comunidad, este entrevistado reconoce el aprendizaje de estrategias para trabajar en equipo repartiéndose distintas funciones, lo que actualmente ayuda para enfrentar *“esas cosas emergentes que van a suceder..., estar preparado y tener ciertas herramientas y cierta movilidad”* (entrevista 1, JAG). Por último, reconoce el aprendizaje de delegar y a la vez acatar órdenes, en distintos momentos. Respecto a valores, se reconoce la formación personal *“el amar al prójimo, el aceptarlo, el ver que todos somos iguales, el saber que un día la persona puede amanecer así y el otro día así”* (entrevista 1, JAG).

En otro caso, de una persona que participó en un grupo scout, se indica que la experiencia de los campamentos constituye una instancia importante para el desarrollo personal: *“los campamentos de 15 días de verano fueron inolvidables y todo lo que significa compartir con chicos de tu misma edad..., todo eso te da grados de autonomía, de desarrollo de tu personalidad, de tus habilidades sociales”* (entrevista 1, LG). A su vez, el paso progresivo de etapas por parte de los jóvenes dentro del grupo, así como los juegos de competencia, fortalecen las capacidades de conducir equipos y de generar estrategias para las instancias de competencia.

Otra instancia de aprendizaje en esta etapa, asociada a un método de modelamiento, resulta ser el grupo familiar. Se relevan criterios conductuales y actitudinales para posicionarse frente a situaciones complejas: *“eso es un asunto más familiar... (mi padre) estaba dispuesto a ayudar a cualquier persona que lo solicitara y a lo mejor yo inconscientemente también copié, digamos, el modelo... Entonces, lo tengo siempre presente. No es que yo dentro de lo que estudié me hayan dicho ‘mire, usted tiene que ser...’, no, no... eso nace de uno y, si uno lo vio en su casa, vio que era bueno..., trata de imitarlo”* (entrevista 3, GV).

En otro caso, la directora releva como una instancia de formación la preocupación y el acompañamiento brindados por su hermana mayor, quien la acompaña como un “puntal” y guía muy importante en la etapa escolar. Los aprendizajes desarrollados en este periodo se relacionan con habilidades en estrategias de estudio, entre las cuales destacan la sistematicidad y la constancia: *“mi hermana mayor era muy recta, me sentaba, me hacía escribir en cuaderno borrador y pasar en limpio en casa..., me hacía borrar, me hacía hacer las tareas”* (entrevista 1, JAG). Asociada a estas estrategias de estudio, actualmente reconoce el desarrollo de una actitud de “acompañamiento” de los alumnos, señalada como fundamental para la enseñanza, *“preocuparse de revisar los cuadernos, las tareas..., yo no voy a dar tarea para no revisarla..., con qué afán la habrán hecho para que nadie les diga nada, las reviso”* (entrevista 1, JAG).

En la etapa de integración o adhesión (ejercicio profesional antes del cargo directivo), se afinan y desarrollan las habilidades y destrezas de los cuatro aprendizajes centrales. Destacan tanto la construcción y puesta en ejercicio de “valoraciones positivas” y “actitudes propositivas” respecto de la profesión, desarrollando autoeficacia personal y grupal, así como el fortalecimiento de habilidades cognitivas para una lectura contextualizada y situada. Es posible señalar entonces que se van fortaleciendo las habilidades y destrezas para hacer viables las acciones, reconociendo los límites y las posibilidades de acción.

Las instancias de formación son principalmente informales, como la participación en grupos de apoyo personal y profesional, y también resultan de importancia las experiencias

en roles intermedios, donde es necesario responsabilizarse de acciones en términos administrativos y técnicos. También tienen lugar procesos de observación, mentoría y modelamiento recibido de parte de superiores: *“la parte dirección la aprendí de mis predecesores, les preguntaba, los observé mucho..., bueno yo veía en la documentación que había que llevar, observaba lo que hacían, aprendí mirándolos”* (entrevista 1 GV).

En otro caso, la directora releva el proceso de ser aprendiz de su predecesora en el colegio, entre 1988 y 2003, año en que asumió el cargo de dirección. Recuerda que la directora anterior era muy cercana a los niños y a la vez estricta, y que gradualmente comenzó a delegarle funciones de la escuela. De su participación en esta etapa, reconoce el desarrollo de habilidades de organización y administración de la escuela (por ejemplo, cumplimiento del horario y realización de tareas para el funcionamiento cotidiano) y el manejo de las relaciones con estudiantes y profesores; por ejemplo, compartir en los recreos y ser cercana a los niños, delegar funciones, conversar con cada profesor. Respecto de las reuniones con profesores, aprendió a *“no responder al tiro, pensarlo primero..., buscar los momentos”* (entrevista 3, JAG).

También se relevan el conocimiento de herramientas e instrumentos utilizados en otras escuelas, adaptándolas a las necesidades específicas de su realidad: *“yo lo vi en un orientador que tiene la corporación, que usaba este tipo de sábana..., pero era una cosa inmensa, que tenía que ver con problemas psicológicos, con problemas de disciplina. Pero yo dije ‘esta misma sábana me sirve, pero puede servir para los aprendizajes de los niños’ ”* (entrevista 2, GV).

Se mantiene en esta etapa la relevancia del grupo de pertenencia, que se transforma en un grupo de apoyo emocional e informacional, en ámbitos personales y profesionales. Un ejemplo de ello es la experiencia de una directora que identifica al grupo de amigas que se conformó mientras ejercía como docente en el liceo en 1982. La relación establecida con este grupo de amigas abarca tanto la vida profesional como *“la vida cotidiana”* (entrevista 1, IM). El grupo se caracteriza por ser un *“grupo duro”*, integrado por mujeres fuertes que discuten y se confrontan en ámbitos técnicos y personales, lo que representa un aporte al desarrollo de la directora entrevistada, pues la estimula a cuestionarse y reflexionar. Ella señala que eran *“buenas para colocar en entredicho lo que tú hacías; pero eso te permitía también una reflexión respecto a si lo estabas haciendo bien o mal”* (entrevista 1, IM).

Como instancias formales, se identifican cursos de profundización profesional, con clases expositivas, trabajos de aplicación en los cuales se ponen en ejercicio real los conocimientos adquiridos y se obtiene permanente retroalimentación: *“el seminario viene como a prender la ampolleta..., ahora, no necesariamente lo que allí se dijo se aplicó exactamente igual, tuvimos que aplicarlo a nuestra realidad, o sea... a lo que nosotros pensamos que es más fácil para los profesores, más fácil de llevarlo a la práctica...”* (entrevista 2, GV).

Las pasantías se identifican también como una importante fuente de aprendizajes en instancias formales. En el caso de una directora, se identifica en particular la pasantía sobre ‘modelo de educación basada en competencias’ que le significó viajar por un mes a Estados Unidos. Se trató de una instancia de formación ofrecida por el Ministerio de Educación, en la cual la directora se interesó movida por su intuición frente a la situación de su establecimiento educacional y la búsqueda de apoyo para mejorar la formación técnico profesional, ya que se encontraba desempeñando el cargo de Unidad Técnico Pedagógica.

En la etapa de implicación o incumbencia (ejercicio profesional en el cargo directivo), los directores y directoras entrevistados reconocen componentes de mayor profundidad en

los cuatro aprendizajes centrales. De esta forma, se generan “marcos de acción” que sostienen el desempeño, como por ejemplo, el diálogo sobre la base de argumentos y evidencias, el rol como guía y orientador, el desarrollo de espacios de decisión, la valoración del trabajo docente: *“la persona es persona y entiende mejor si hay un buen lazo de afecto, de respetarlo en sus valores, en sus principios, en sus ideas, en sus angustias, en sus tristezas, en sus problemas a veces agobiantes, por estar con él, darle la mano, ayudarlo si es que puedo y generarle espacios de trabajo para que pueda trabajar tranquilo”* (entrevista 3, LG). Se señalan aprendizajes específicos a nivel de gestión curricular, como también en organización y planificación institucional. Se identifican como fuente importante de aprendizaje las instancias formales, específicamente pasantías y coordinación de proyectos de alta envergadura. En estas instancias, el conocimiento de modelos y experiencias reales, la lectura y análisis de textos, la investigación aplicada de contenidos, la tutoría y el seguimiento son reconocidos como métodos de aprendizaje.

En cuanto a instancias informales, el conocimiento de profesionales de distintas áreas y el trabajo con ellos, así como el acceso a modelos resultan métodos de aprendizaje relevantes. De acuerdo con la literatura, en esta etapa los roles que asumen los líderes son coherentes con sus necesidades personales, satisfaciendo sus proyecciones de autorrealización.

4. Conclusiones y discusión

Existe un consenso general sobre la necesidad de mantener y profundizar los esfuerzos realizados en las últimas dos décadas con el objetivo de mejorar el sistema educativo en el país. A su vez, se ha despertado una fuerte presión social por exigir mejores resultados de aprendizaje en los establecimientos, particularmente en los que atienden a los sectores más desfavorecidos, proceso frente al cual los directivos no son indiferentes (Weinstein et al., 2010). En este contexto, el liderazgo escolar se define como un factor estratégico para el sistema, y se diseñan e implementan marcos normativos y programas para su desarrollo.

Sin embargo, poco se conoce sobre los aprendizajes y las trayectorias formativas de los directores, a partir de la construcción y elaboración que ellos hacen de sus propias historias. Las preguntas fundamentales son ¿qué aprendizajes relevan los directores y directoras como cruciales en sus trayectorias de formación?, ¿en qué instancias lograron estos aprendizajes?, ¿qué metodologías les permitieron lograrlos?

Los resultados del presente estudio muestran una construcción y progresión histórica de cuatro tipos de aprendizajes claves en el transcurso de la trayectoria formativa de los directores: comunicación y relaciones interpersonales positivas, rol docente, enseñanza–aprendizaje, administración y gestión. Esta construcción y progresión histórica integra dimensiones profesionales y personales del líder. El desarrollo profesional del líder va dando cuenta del reconocimiento de capacidades, la integración de criterios de acción, el acceso e integración de conocimientos explícitos declarativos y procedimentales (principalmente en enseñanza y aprendizaje, y en administración y gestión) y el ejercicio y refinamiento de habilidades en la aplicación de estrategias, mediante la re-elaboración de conocimientos en función de la realidad del contexto en que se desempeña. Es de alta relevancia la elaboración de un “estilo

de dirección”, que se explicita en un marco de acción que considera un posicionamiento personal y profesional respecto de las relaciones interpersonales, el rol docente, la enseñanza-aprendizaje y la gestión del establecimiento.

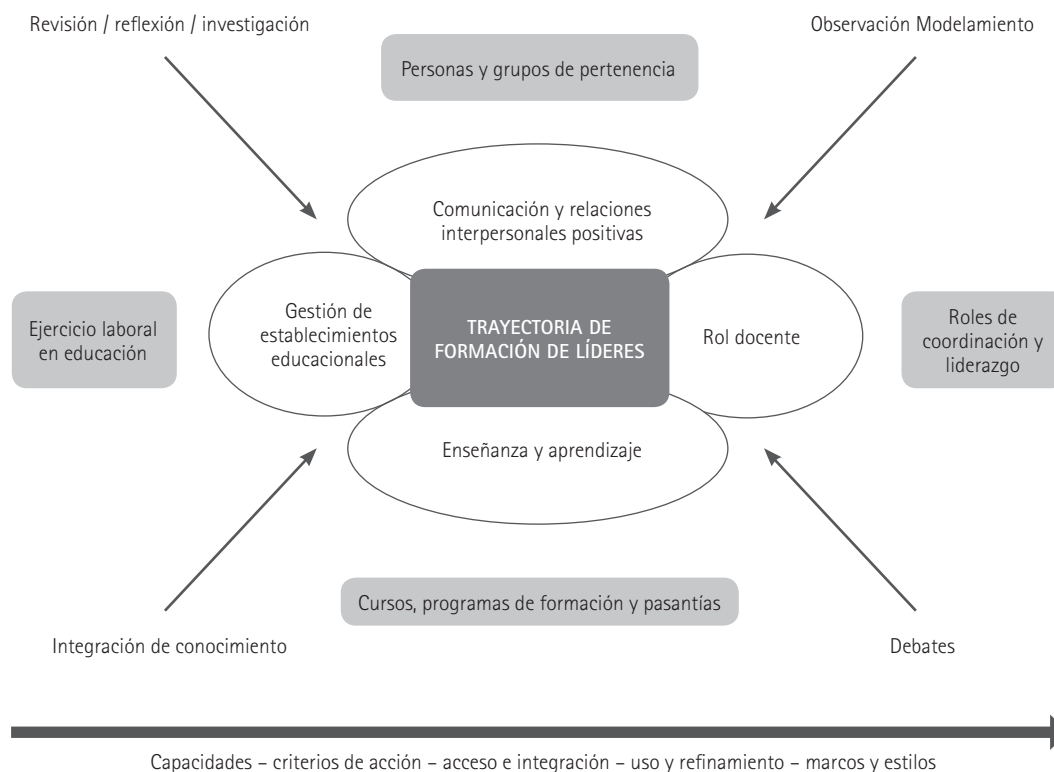
Se entiende que el desarrollo del líder, el reconocimiento de capacidades, la exploración de habilidades y estrategias, y su integración y retroalimentación a partir de las experiencias vividas, es un proceso paralelo e integrado al desarrollo del liderazgo como ejercicio de acciones. La construcción que el líder va realizando respecto de su ejercicio profesional no solo ocurre en función de capacidades individuales para reflexionar sobre experiencias y prácticas. El estudio realizado, así como la literatura revisada, identifican que la vida individual y privada tiene contactos estrechos con los espacios, experiencias y prácticas colectivas, de tal modo que muchas veces las fuentes y referencias de aprendizajes individuales se encuentran en los grupos de pertenencia (compañeros, familia, colegas) y en los espacios físicos comunes (institución formadora y comunidad próxima) (Veiravé et al., 2006).

Este estudio evidencia que en etapas tempranas de formación, la familia y los grupos primarios influyen de manera decisiva en el desarrollo de valores y criterios de acción. Del mismo modo, los líderes reconocen que los profesores y la experiencia escolar son críticos para inculcar estos valores y criterios. Estas instancias de aprendizajes otorgan la posibilidad de aprender conductas y criterios sobre lo que se espera del trabajo docente y del desempeño de los estudiantes; capacidades, habilidades y acciones para convivir y compartir positivamente con pares y resolver situaciones de manera individual y grupal. Posteriormente, en etapas de integración (ejercicio antes del rol) e implicación (ejercicio del rol), la participación en grupos de estudios, el ejercicio de diversos roles de coordinación (tanto en escuelas como en otras organizaciones) y los aprendizajes que otorga el ejercicio en contextos laborales educativos son para los directores y directoras fuentes de experiencias de alta relevancia para la práctica y el refinamiento de habilidades y estrategias, y para el desarrollo de autoeficacia individual y grupal. En cuanto a instancias formales, en la formación inicial se relevan de manera importante las prácticas profesionales. A su vez, en perfeccionamiento continuo se relevan aquellas instancias que ofrecen momentos intensivos de integración de conocimientos, con profesionales reconocidos por su experticia en las materias tratadas; y momentos de aplicación y seguimiento práctico, mediante la revisión de experiencias, el desarrollo de discusiones grupales y la constante aplicación de evaluaciones. Asimismo, se reconocen como relevantes las observaciones en directo de experiencias (por ejemplo, mediante pasantías).

Respecto de los métodos de aprendizaje, en el relato de los directores y directoras se presenta de manera permanente la observación de modelos, con un especial énfasis en la “observación en y de la acción”, es decir, en terreno. Se considera que estas observaciones son insumos para moldear la propia conducta y la forma en que se procesan las situaciones. A su vez, se presentan también de manera continua prácticas de debates y el ejercicio de roles de coordinación y ejecución de proyectos reales. Se releva en especial el aprender a investigar durante la etapa de formación inicial docente, o en programas de formación continua que incluyen una tesis o trabajo de investigación.

A continuación (figura 1) se presenta un diagrama que ilustra los aprendizajes, métodos e instancias de aprendizaje identificados.

Figura 1. Diagrama de aprendizajes, instancias y métodos identificados en las trayectorias de formación



Fuente: Elaboración propia sobre la base del trabajo de Imman (2007).

Los esfuerzos por fortalecer el desarrollo del liderazgo escolar en Chile podrían potenciarse si se define una política de formación de líderes. Esta política, considerando los aprendizajes, instancias y metodologías que los directores identifican y rescatan de su trayectoria profesional, debiera focalizarse en las siguientes orientaciones:

Como primer punto, considerar que el liderazgo efectivo implica el desarrollo de líderes efectivos. Las prácticas ejecutadas dan cuenta también de una dimensión individual en su ejercicio, ya que requieren criterios de decisión contruidos a partir de episodios ocurridos en diferentes momentos vitales. Formalizar instancias y métodos de formación y de selección que incorporen la trayectoria y la experiencia, es uno de los primeros focos que debieran ponerse en discusión.

Como segundo punto, el desarrollo de líderes implica una importante inversión en personas y programas, ya que hace necesario considerar etapas de formación. El ejercicio del liderazgo efectivo requiere aprendizajes de estrategias y conocimientos específicos, como también la reflexión y el desarrollo del aprendizaje del líder como persona. De esta forma, son distintos los desafíos y “brechas” de los líderes en pre-servicio, en inducción y en servicio, o en etapas de formación, integración e implicación. Esto significa también que no se puede pedir el mismo resultado a personas que se encuentran en distintas etapas de formación.

Como tercer punto, el presente estudio evidencia la necesidad de orientar los métodos e instancias de formación considerando para esto cada etapa de formación. En primer término, es necesario incorporar un eje permanente de revisión y reflexión personal, de manera de integrar en forma explícita los aprendizajes logrados a la identidad personal y profesional. En segundo término, es preciso considerar que en las primeras etapas de formación los grupos de pertenencia (familia, grupos de amigos), así como la experiencia escolar, son instancias críticas para el reconocimiento de capacidades y el aprendizaje de conductas y criterios de acción. A su vez, en etapas de adhesión e integración, resultan ser instancias muy valoradas los grupos de pares, la experiencia en roles intermedios, el conocimiento e intercambio de experiencias y conocimientos, y el encuentro con expertos en temáticas específicas. La participación en grupos permitiría profundizar el estudio de situaciones en ámbitos tanto técnicos como personales; mientras que el intercambio de experiencias hace posible exponerse a estrategias y herramientas posibles de contextualizar para situaciones específicas que se busca resolver. En términos de metodologías, las observaciones directas, el modelamiento, las conversaciones y debates resultan ser de alta relevancia, en cada una de las etapas señaladas.

Un cuarto punto, vinculado al reclutamiento y selección de quienes participan en programas de formación, se refiere a la necesidad de definir y describir criterios sobre “la persona del líder”, que permitan la identificación y promoción de quienes cumplan tales criterios. Este estudio mostró que en etapas tempranas de formación, se identifican aprendizajes relativos al desarrollo de ideas y a la generación y despliegue de estrategias para su logro, que se consideran como una capacidad previa a aprendizajes sobre gestión, en una vertiente vinculada también a innovación. A su vez, identifica el reconocimiento de capacidades personales para una comunicación y relación interpersonal positiva. Se vuelve necesario profundizar en estas capacidades, permitiendo su reconocimiento y desarrollo.

Este estudio es un primer acercamiento a las preguntas sobre los aprendizajes de directores y directoras, a partir de la reconstrucción de sus propias trayectorias formativas y genera también diversas inquietudes e interrogantes, algunas de las cuales están señaladas en las conclusiones y discusión. Para el autor ha resultado significativa la forma como este estudio ha abierto y motivado constantes discusiones y búsqueda de mayor información, poniendo una vez más de relieve la importancia de la formación de los directores y líderes educativos, cuando ya existe consenso sobre su alta incidencia en los logros de aprendizaje de los estudiantes.

Bibliografía

- Alheit, P. y Dausein, B. (2008). Procesos de formación y aprendizaje a lo largo de la vida. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación (RASE)*, 1(1), 24-28.
- Barber, M., Fenton, W. y Clark, M. (2010). *Capturing the leadership premium. How the world's top school systems are building leadership capacity for the future*. McKinsey & Company.
- Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativos y cualitativos en la investigación social*. Editorial Ariel, Barcelona.
- Bezzina, C. y Cassar, V. (2003). Maltese secondary school heads in the making. *Journal of Maltese Education Research*, 1(1), 119-141.
- Bolívar, A. (2002). “¿De nobis ipsis silemus?” Epistemología de la investigación biográfico-narrativa en educación. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, (4), N° 1. <http://redie.uabc.mx/contenido/vol4no1/contenido-bolivar.pdf>.
- Bolívar, A., Domingo, J. y Fernández, M. (2001). *La investigación biográfico-narrativa en educación. Enfoque y metodología*. Madrid: Editorial La Muralla.
- Campos, F., Peñailillo, L., Rodríguez-Espinoza, S. y Salinas C. (2011). *¿Cómo sistematizar buenas prácticas de gestión de establecimientos educacionales? Una propuesta metodológica*. Valparaíso: Documento de trabajo.
- Carbone, R. (2008). *Situación del liderazgo educativo en Chile*. Universidad Alberto Hurtado y Unidad de Gestión y Mejoramiento Educativo - Ministerio de Educación.
- Carnoy, M. (2008). “Mejorando la calidad y la equidad de la educación en América Latina” Conferencia inaugural del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE), Pontificia Universidad Católica de Chile, 16 de octubre.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2001). “Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente”. Comunicación de la Comisión 21.11.2001, 678 Final, Bruselas.
- Concha, C. (2007). Claves para la formación de directivos de instituciones escolares. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(5e), 133-138.
- Cox, C. (2003). *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Darling-Hammond, L., LaPointe, M., Meyerson, D. y Orr, M. (2007). *Preparing school leaders for a changing world: Executive summary*. Stanford, CA: Stanford University, Stanford Educational Leadership Institute.
- Day, C. y Bakioglu, A. (1996). *Development and disenchantment in the professional lives of headteachers*. En Goodson I. y Hargreaves A. (Eds.) *Teachers' Professional Lives*. London: Falmer Press.
- Dermot, A., Kidney, R. y Flood, P. (2011). Understanding leader development: learning from leaders. *Leadership & Organization Development Journal*, 32(4), 358-378.
- Elmore, R. (2010). Teorías de la acción. En *Mejorando la escuela desde la sala de clases* (pp. 37-55). Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.

- Galdames-Poblete, S. y Rodríguez-Espinoza, S. (2010). Líderes educativos previo a cargos directivos. Una nueva etapa de formación. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 8(4), 50-64.
- García-Garduño, J. M., Slater, C. y López-Grosave, G. (2011). El director escolar novel: Estado de la investigación y enfoques teóricos. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 9(3), 30-50.
- Gobierno de Chile. Ministerio de Educación. *SNED 2008-2009, Hacia la excelencia académica. Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los establecimientos educacionales subvencionados y de aquellos regidos por el Decreto Ley N° 3.166.*
- Gronn, P. (1999). *The making of educational leaders*. London: Cassell.
- Hopkins, D. (2008). *Hacia una buena escuela, experiencias y lecciones*. Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.
- Inman, M. (2007). *The journey to leadership. A study of how leader-academics in higher education learn to lead*. A thesis submitted to The University of Birmingham for the degree of Doctor in Education: Leaders and Leadership.
- Inman, M. (2011) The journey to leadership for academics in higher education. *Educational Management Administration & Leadership*, 39(2), 228-241.
- Kelchtermans, G. (1994). *Biographical methods in the study of teachers' professional development. Chapter 6, Teacher's mind and action. Research on teacher's thinking and practice*. Carlgreen, Handal & Vaage. The Falmer Press, 1994.
- Kottkamp, R. (2011). Introduction: leadership preparation in education. *Educational Administration Quarterly*, 47(1), 3-17.
- Leithwood, K., Jantzi, D. y Mascall, B. (2002). A framework for research on large-scale reform. *Journal of Educational Change*, 3(1), 7-33.
- Parker, R. (2002). *Passion and intuition: The impact of life history on leadership*. Practitioner Enquiry Report. Inglaterra: NCSL.
- Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (2008). *Improving school leadership. Volume 1: Policy and practice*. Paris: OECD.
- Portela, A., Nieto, J. y Toro, M. (2009). Historias de vida: perspectiva y experiencia sobre exclusión e inclusión escolar. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 13(3), 193-218.
- Ribbins, P. (2003). *Biography and the study of school leader careers: towards a humanistic approach*. En Brundrett, N., Burton, N. y Smith, R. (Eds.) *Leadership in Education*. London: SAGE.
- Slater, C. (2011). Understanding principal leadership: An international perspective and a narrative approach. *Educational Management Administration & Leadership*, 39(2) 219-227.
- Tedesco, J. C. (2004). *Igualdad de oportunidades y política educativa*. En Política Educativa y Equidad. Reflexiones del Seminario Internacional. Ford Foundation, UNESCO, UNICEF, Universidad Alberto Hurtado.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*. Editorial Síntesis S. A., Madrid, España.

- Veiravé, D., Ojeda, M., Núñez, C. y Delgado, P. (2006). La construcción de la identidad de los profesores de enseñanza media. Biografías de profesores. *Revista Iberoamericana de Educación* 40(3). [Sección De los lectores; Ensayos y Testimonios. Disponible en línea: <http://www.rieoei.org/deloslectores/1509Veirave.pdf>]
- Volante, P. (2008). *Influencia de la dirección escolar en los logros académicos*. V Congreso Internacional sobre Dirección de Centros Educativos. Universidad de Deusto, Bilbao.
- Wallace Foundation. (2008). *Becoming a leader: preparing school principals for today's schools*. New York: The Wallace Foundation.
- Weinstein, J., Muñoz, G., Raczynski, D., Horn, A. y Anderson, S. (2010). *Directores de escuela en Chile. ¿En tránsito hacia más liderazgo pedagógico?* LASA Congress paper, 2010.
- West-Burnham, J. (2009). *Developing outstanding leaders. Professional life histories of outstanding headteachers*. Full Report. Inglaterra: NCSL.

ANEXO

Metodología del estudio

El objetivo del estudio que se describe en este artículo fue conocer las historias de formación y aprendizajes de directores de establecimientos educacionales que obtienen buenos resultados y ejercen “buenas prácticas” de gestión, para identificar qué elementos se pueden intencionar en un proceso formativo de directores. Para ello, se utilizó un diseño metodológico cualitativo, con una estrategia de complementación entre técnicas cuantitativas y cualitativas (Bericat, 1998). Este diseño se desarrolló en tres fases, como se observa en la siguiente figura.



La primera fase correspondió a la identificación de ocho establecimientos con buenos resultados, en un rango de tres regiones del país. Para ello, se aplicaron tres estrategias sucesivas:

- Selección de los tres primeros puntajes del Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) en cada uno de los grupos homogéneos que define este sistema, en las regiones de Valparaíso, O’Higgins y Metropolitana, considerando establecimientos particulares subvencionados y municipales.
- Aplicación de un modelo de regresión múltiple multivariado³. Las variables dependientes analizadas fueron: resultados por alumno obtenidos en la medición SIMCE del año 2008 en matemáticas, lenguaje y comprensión del medio⁴. Las variables independientes fueron: nivel socioeconómico del establecimiento, relación entre número de alumnos y número de profesores, años de experiencia docente del director o directora, nivel de estudios del padre, nivel de estudios de la madre y número de libros en el hogar.

³ Este criterio de selección se fundamenta en que no son pertinentes comparaciones de resultados con referentes distintos al grupo homogéneo que crea el SNED (por ejemplo, establecimientos de diferentes comunas). Como criterio de selección, la lógica que subyace es la siguiente: a) se debe considerar que los estudios de casos se basan como norma en muestreos deliberados, lo que implica que antes que la generalización (criterio externo) se debe maximizar la sensibilidad (criterio interno), y b) es necesario considerar que los resultados de aprendizajes implican la presencia y la relación de una multiplicidad de variables. En este estudio, las variables dependientes analizadas son las que usualmente más contribuyen y a su vez están disponibles en bases de datos accesibles para los investigadores.

⁴ Esta investigación utilizó como fuente de información las bases de datos del SIMCE del Ministerio de Educación de Chile.

- Aplicación de una matriz de representación estructural, conformando la muestra final para el estudio de casos. Mediante este diseño, se identificaron ocho establecimientos, como resultado del cruce de dependencia administrativa (municipal y particular subvencionada), nivel de enseñanza (básico y medio) y ubicación geográfica (urbana y rural).

Los directores de los establecimientos estudiados presentan las siguientes características: se trata de tres hombres y cinco mujeres, con edades entre 46 y 59 años, con estudios de profesor de educación general básica, pedagogía en castellano y pedagogía en matemáticas, incluyendo dos casos con estudios de magister en educación. Su experiencia de dirección en el mismo establecimiento fluctúa entre 6 y 11 años. La mitad de los participantes han ejercido previamente cargos (orientación, asesoría al centro de padres y apoderados, unidad técnico pedagógica, subdirección) y uno de ellos cuenta con experiencia previa de dirección en dos establecimientos.

La segunda fase consistió en la identificación y sistematización de una práctica de gestión por cada establecimiento. Para esto, se diseñaron y realizaron entrevistas individuales y grupales en las cuales se orientó a los participantes a identificar sus prácticas de gestión mediante los siguientes criterios: método superior, pertinencia, innovación, participación, sustentabilidad, consistencia, dimensión ética de la práctica (Campos et al., 2011). El análisis de las prácticas de gestión mostró que las acciones identificadas se concentran en el área de gestión del currículum. En esta área, los procesos desarrollados con mayor frecuencia son preparación de la enseñanza, monitoreo de la implementación curricular, evaluación de logros de aprendizaje e instancias de análisis para realizar ajustes. La mayor presencia de estos procesos es coherente con el desarrollo de un ciclo de gestión tradicional (planificar, implementar, evaluar), posible también de presentar como tres procesos en la gestión curricular: currículum prometido, currículum implementado y currículum aprendido.

Dentro de esta segunda fase, siguiendo un método cualitativo, se identificaron las acciones realizadas por la dirección en cada una de estas prácticas, a partir de entrevistas con docentes y equipos directivos. Sobre la base de esta información, en entrevistas con el director o directora se reconstruyeron los aprendizajes y el proceso de formación en cada caso.

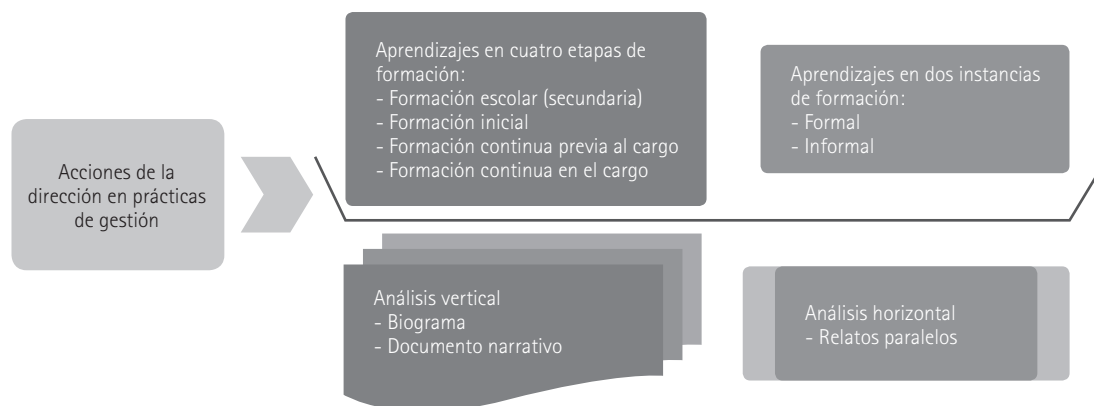
Para esta reconstrucción, se realizó en primera instancia la elaboración de un relato único, obteniendo un biograma y un documento narrativo sobre trayectorias formativas y aprendizajes significativos. Posteriormente se realizó un cruce entre estos aprendizajes y las acciones identificadas en los establecimientos.

La trayectoria formativa se entiende como el conjunto de acontecimientos y aprendizajes cuyos significados son valorados como claves para la configuración del actual desempeño profesional. Se reconstruyeron las trayectorias en cuatro etapas: formación escolar (secundaria), formación inicial (educación superior), formación continua previa al ejercicio como director o directora y formación continua en el ejercicio de dirección. Estas etapas son compatibles con el marco longitudinal de Day y Bakioglu (1996), Gronn (1999), Ribbins (2003) e Inman (2007).

En cuanto a las instancias de formación, la literatura distingue tres categorías: formal, informal y no formal (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001; Alheit y Dausein, 2008). La educación formal es la que imparten las escuelas, colegios e instituciones de formación por medio de aprendizajes que presentan un carácter estructurado (según objetivos didácticos, duración o soporte) y que concluyen con una certificación; se trata de un aprendizaje

intencional desde la perspectiva del alumno. Frente a la educación informal y no formal, se optó en este estudio por una definición amplia que las integra a ambas. Se entiende por este aprendizaje aquel que se desarrolla en la vida cotidiana, ya sea en contextos laborales o bien organizacionales (civiles o académicos); a diferencia del aprendizaje formal, este presenta una menor estructura organizativa, no cuenta con certificación y no se orienta necesariamente a un aprendizaje intencional.

Diseño de recolección y análisis de trayectorias de aprendizajes



En cada uno de los ocho casos, la información se recolectó mediante el desarrollo de dos entrevistas a equipos de gestión, un taller con docentes y tres entrevistas al director o directora. El registro se hizo por medio de la grabación de audio, con conocimiento y autorización de los entrevistados.

La tercera fase correspondió a un análisis horizontal en base a relatos paralelos.

DIRECTORES EXITOSOS COMO AGENTES DE CAMBIO: AMPLIANDO LAS OPORTUNIDADES DE MEJORAMIENTO ESCOLAR

Mariano Rosenzvaig

Mariano Rosenzvaig

Coordinador de Asuntos Público-Privados, Fundación Educacional Oportunidad (mrosenzv@uc.cl).

En el artículo se analiza el enfoque *escuela-a-escuela* como un método para el apoyo externo a escuelas en sus procesos de mejoramiento, tomando elementos de la investigación *Explorando el apoyo externo para el mejoramiento educativo: ¿Qué podemos aprender del programa "Líderes Nacionales de Educación"?*, realizada por el autor en Inglaterra durante 2011, en el marco del Máster en Educación en la Universidad de Cambridge, mención en mejoramiento escolar y liderazgo educativo.

Introducción

El propósito de este artículo es analizar el rol de los agentes externos a las escuelas en el proceso de mejoramiento escolar y más específicamente el aporte que pueden hacer los directores como asesores externos en este proceso. Mediante el estudio del programa “Líderes Nacionales de Educación” implementado en Inglaterra por el Colegio Nacional de Liderazgo Escolar (*National College for School Leadership, NCSL*), se busca explorar en un enfoque distinto para la entrega de servicios de apoyo externo, provisto por directores y directoras en ejercicio que han obtenido niveles destacados no solo en sus evaluaciones individuales, sino también en los resultados de sus escuelas. Este enfoque de apoyo escuela-a-escuela ha ganado relevancia en los últimos años, como una forma innovadora de enfrentar el proceso de mejoramiento escolar.

A través del artículo se plantean aquellos elementos que asoman como centrales en el éxito de este tipo de apoyo: la confianza entre los directores aparece como un factor clave en la creación del vínculo y en su mantención en el tiempo, facilitando el desarrollo de las condiciones para una comunicación productiva y creando los espacios para un diálogo constructivo entre ambos. El beneficio de esta relación no se encuentra solo en la escuela que recibe el apoyo, sino también en la que lo provee. La reflexión sobre sus propias prácticas y la exposición a un diálogo directo con pares aportan nuevas miradas y permiten ampliar el repertorio de prácticas y metodologías para enfrentar los dilemas diarios del trabajo en las escuelas. El artículo también analiza las implicancias de este enfoque en la realidad del sistema educativo chileno.

El artículo está estructurado en seis secciones. La primera contextualiza el apoyo externo dentro del proceso de mejoramiento escolar. La segunda define lo que entendemos por apoyo externo a escuelas. La tercera analiza el aporte de este elemento al proceso de mejoramiento escolar y sus proyecciones. La cuarta analiza el enfoque escuela-a-escuela y el rol de los directores y directoras en ejercicio como agentes de apoyo externo. La quinta plantea elementos de análisis y examina las oportunidades, desafíos y limitaciones del enfoque escuela-a-escuela. Por último, la sexta sección analiza estos elementos aplicados a la realidad educativa chilena.

1. Mejoramiento escolar y apoyo externo

Definir, entender y proyectar el mejoramiento escolar es sin duda un desafío que mantiene gran vigencia en el campo de la investigación educativa. Desde la publicación de los primeros reportes acerca del “efecto escuela”, elaborados por Coleman (1968) en Estados Unidos y por Jencks y colaboradores (1972) en Inglaterra, la pregunta sobre “¿qué funciona en las escuelas?” continúa estando vigente, dando origen a un estudio intensivo de los factores que pueden predecir la efectividad en el aprendizaje escolar.

Sin embargo, a la luz de las evidencias disponibles, las capacidades de predicción de diversos modelos propuestos han sido solo modestas (Creemers, 2007; Leithwood et al., 2006b; Teddlie y Stringfield, 2007). Hasta la actualidad, el “modelo mágico” sigue sin ser descubierto. Sin embargo, el esfuerzo puesto en esta búsqueda ha dado como resultado una acumulación importante de evidencia, que permite una mejor delimitación del problema.

El estudio del mejoramiento escolar se ha beneficiado de este cúmulo de información, enfocándose en el análisis de las “palancas clave” que pueden generar diferencias positivas al ser puestas en práctica de manera adecuada, considerando el contexto, el *ethos* y la cultura escolar (Hopkins, 2007).

Mantener el foco en el aprendizaje; generar un proceso de cambio en distintos niveles; construir capacidades en el corto, mediano y largo plazo; utilizar la información cuantitativa y cualitativa disponible para evaluar la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes; generar capacidades de liderazgo en distintos niveles de la organización escolar, entre otros elementos, surgen como parte de este conjunto de palancas clave para apoyar el proceso de cambio en las escuelas (Hopkins y Reynolds, 2001). Más aún, estos elementos (entre otros) están reconocidos como la base de las buenas prácticas escolares en un amplio espectro de estudios a través del mundo (Creemers et al., 2007).

Entre estas palancas, distintos investigadores han destacado la importancia del apoyo externo como un factor clave en el proceso de cambio escolar y mejoramiento educativo. En este sentido, existe un cierto acuerdo en señalar que si las capacidades internas son débiles, la necesidad de contar con apoyo externo pasa a ser esencial (Chapman, 2006; Hopkins et al., 1996; Levin, 2008).

Iniciar y sostener un proceso de mejoramiento requiere de un complejo conjunto de capacidades y habilidades, no siempre presentes en las escuelas, especialmente en aquellas de alta complejidad desde el punto de vista educativo y socioeconómico de sus alumnos y familias (Bellei y González, 2010; Tajik, 2008). Adicionalmente, iniciar este proceso requiere de un fuerte impulso y de un líder capaz de conducir los esfuerzos de manera adecuada. En este sentido, el apoyo externo es esencial en el inicio de este camino, ayudando a definir una estrategia y a priorizar los objetivos y dando un énfasis al desarrollo de capacidades en la escuela, para hacer de este impulso inicial un esfuerzo permanente y sustentable en el tiempo (Sun et al., 2007).

Fullan (2001) ve el apoyo externo como una condición de base para el desarrollo de estas capacidades: “en el proceso de cambio escolar, la participación externa es esencial para el éxito” (2001, p. 192). De este modo, entender y analizar críticamente la relación entre el apoyo externo y el mejoramiento escolar constituye un elemento fundamental en la investigación educativa.

Sin embargo, el apoyo externo no es desde ningún punto de vista una panacea para el mejoramiento escolar. La relación entre la escuela y sus diferentes agentes externos debe ser clara y manejada adecuadamente. “La claridad en los objetivos y los cambios en la cultura, en las prácticas y en la estructura escolar requieren de estrategias colaborativas para poder funcionar efectivamente” (Muijs, 2010, p. 2).

En este contexto, se hace necesario un mejor y más profundo análisis de las oportunidades y alternativas para el trabajo entre escuelas y agentes externos, poniendo acento en aquellos

elementos que permitan potenciar positivamente esta relación. El objetivo de este artículo es precisamente explorar este vínculo, profundizando en el análisis de un enfoque innovador en programas de apoyo externo a escuelas, basado en la colaboración entre pares. La posibilidad de compartir experiencias, de establecer una relación entre iguales, de aplicar soluciones diferentes a problemas comunes se abre como una opción necesaria de ser analizada y como una oportunidad de generar apoyos efectivos para las escuelas que más lo requieran.

2. ¿Qué sabemos del apoyo externo a escuelas?

No existe una única definición para entender el concepto de apoyo externo; no obstante, un elemento común a las distintas definiciones es la participación de un agente externo (en otras palabras, que viene de fuera de la escuela) en diferentes aspectos de la gestión y del desarrollo de la escuela. Entre distintos investigadores educacionales, el apoyo externo ha sido conceptualizado por medio de diferentes términos: agentes de cambio, asesores externos, socios para el mejoramiento, consultores o amigos críticos, entre otros (Ainscow y Southworth, 1996; Costa y Kallick, 1993; Rust y Freidus, 2001; Swaffield, 2005).

A pesar de las diferencias semánticas, estas definiciones pueden ser observadas a través de un elemento que las unifica. Todas ellas ponen foco en el rol del agente externo como facilitador de información útil para la escuela, realizando preguntas específicas, promoviendo el análisis crítico y la reflexión en torno a los dilemas presentes en el quehacer escolar (Datnow et al., 2002).

La relación entre el mejoramiento escolar y el apoyo externo a las escuelas durante este proceso es un tema que ha sido poco estudiado dentro del contexto de la investigación educativa. Los trabajos de Havelock y Havelock (1973) y Sarason (1971) en Estados Unidos son señalados como el punto de partida de la investigación en el tema. Sin embargo, estos estudios analizaban este elemento como parte de un contexto más amplio, centrado en el análisis del cambio escolar (Lieberman, 2001).

Posteriormente, el estudio Rand, conducido por Berman y McLaughlin (1978), analizó más de 300 proyectos de innovación aplicados al campo escolar, resaltando el rol de los agentes de cambio externos como un factor clave en los procesos de cambio exitosos y, más aún, como un apoyo fundamental en la institucionalización de este cambio (Rust y Freidus, 2001).

Estos resultados fueron seguidos por varios estudios similares, principalmente en Estados Unidos y Canadá (Fullan, 1985; Leithwood, 1979; Lippitt, 1979; Louis, 1981; Saxl et al., 1989), lo que contribuyó de manera importante a una delimitación conceptual del rol y las prácticas de los agentes externos en el proceso de mejoramiento escolar.

No obstante la creciente relevancia que el apoyo externo a las escuelas ha cobrado en la investigación educativa, el conocimiento y la base empírica para entender y proyectar la importancia de este elemento como parte del proceso de mejoramiento escolar se encuentran aún en proceso de desarrollo. Investigaciones más recientes en el área (Bellei et al. 2010a; Bellei et al., 2010b; Dederling y Müller, 2010; Katz y Earl, 2010; Muijs et al., 2011; Muijs, 2010;

West, 2010) han apuntado a sistematizar la evidencia existente y a generar nueva información para contribuir al desafío de transformar esta área de investigación en un conjunto sólido y coherente de evidencias. De esta forma, se podrá entender de mejor manera cuáles son los alcances, las oportunidades y las limitaciones que exhibe el apoyo externo como parte importante del proceso de mejoramiento escolar.

3. El apoyo externo como parte del proceso de mejoramiento escolar: explorando las oportunidades

Para poder entender y analizar la relación entre el apoyo externo y el mejoramiento escolar, se debe tener primero claridad sobre el contexto en el cual se desarrollan estos servicios de apoyo. Las escuelas están al centro de una intrincada red, que combina componentes locales, nacionales e incluso internacionales, lo que hace aún más complejo el manejo de los esfuerzos para planificar e implementar un proceso exitoso de mejoramiento. Pero no solo eso: el veloz ritmo de cambio de la agenda educativa y, por consiguiente, la necesidad de rápida adaptación a un constante “nuevo contexto” para las escuelas dificulta incluso más una adecuada planificación y proyección de un proceso de mejoramiento en el mediano plazo (Levin, 2008).

Para navegar exitosamente en este cambiante contexto, el rol de una figura externa representa un elemento fundamental, del cual las escuelas pueden beneficiarse de manera importante. Stoll (2009) explica la relevancia de esta figura destacando la necesidad de contar con un observador externo. “Las escuelas requieren de ojos externos que observen lo que no es inmediatamente evidente para aquellos que trabajan al interior de la escuela: personas y grupos que los escuchan, los ayudan a sistematizar sus ideas y a tomar decisiones adecuadas” (p. 522).

Por su parte, Tajik (2008) establece tres elementos clave que refuerzan la importancia del apoyo externo en el proceso de mejoramiento y cambio escolar.

En primer lugar, la creciente complejidad de las demandas externas que reciben las escuelas requiere de un nuevo y dinámico conjunto de habilidades, no necesariamente disponibles en todas las escuelas. Por lo tanto, la posibilidad de manejar en forma interna este cambiante escenario se convierte en una tarea cada vez más compleja para las escuelas (Fullan, 2001). El ritmo de cambio es normalmente más rápido que la capacidad de las escuelas para adaptarse, lo que genera una brecha entre las demandas externas y las capacidades internas para cumplir con todos los desafíos (Tajik, 2008). Algunas escuelas cuentan con los recursos internos para acortar esta brecha. Sin embargo, la gran mayoría requiere de alguna forma de involucramiento externo para, de este manera, recibir el apoyo y asesoría necesaria en la definición de estrategias para enfrentar adecuadamente este contexto (Rust y Freidus, 2001).

En segundo lugar, se encuentra la necesidad de balancear presión y apoyo a las escuelas como una condición para el mejoramiento. Fullan (2001, p.100) releva al agente externo como una palanca clave del proceso de cambio en las escuelas. El agente externo pasa a ser un recurso fundamental para empujar hacia delante, levantando nuevos desafíos (presión),

pero apoyando el desarrollo de herramientas para poder responder a estas demandas adecuadamente (Tajik, 2008).

El tercer elemento se refiere a la posición del agente externo como un observador situado fuera de la estructura y prácticas de la escuela, que contribuye con una mirada fresca, un “nuevo par de ojos” para evaluar la cultura escolar, las reglas, normas y relaciones internas. La creciente especificidad de las tareas de administración escolar puede resultar en un aislamiento de personas o equipos dentro de la escuela, lo que puede afectar negativamente el proceso de mejoramiento escolar (Louis, 2007). Los agentes externos pueden contribuir a crear un ambiente de confianza y de colegialidad, a través de la creación de espacios para el diálogo y el intercambio entre los distintos actores al interior de la escuela (Tajik, 2008).

Como fruto de la investigación del rol y el efecto de los agentes externos en el proceso de mejoramiento escolar, han surgido nuevos enfoques y estrategias para brindar este apoyo, que enfatizan distintas formas de asociación entre las escuelas y sus redes externas. El objetivo de estas nuevas miradas es canalizar el apoyo externo de manera más efectiva, centrándolo en las realidades específicas de las escuelas, en un diseño contextualizado que es elaborado con la participación de la propia escuela.

Uno de los elementos más relevantes en el trabajo de las escuelas con agentes externos es la capacidad de establecer un vínculo de trabajo positivo, en que ambas partes logran acuerdos respecto de las estrategias a seguir para dar sustentabilidad al proceso de mejoramiento en la escuela (Ainscow et al., 2006). Cuando las escuelas se sienten parte de estas decisiones, el proceso de cambio cobra un sentido distinto, abriendo espacios para la reflexión en torno a las prácticas específicas que se requieren y dando relevancia a la propia experiencia de la escuela en este proceso (Osses y González, 2010).

La confianza entre los distintos actores que forman parte de este proceso es central, más aún cuando uno de los agentes de cambio proviene desde fuera de la escuela. El tiempo y los elementos necesarios para desarrollar esta confianza no son fácilmente predecibles, y dependen del contexto y de las características específicas de las escuelas y de los agentes externos.

Entre estos nuevos enfoques y estrategias, la participación de escuelas y directores en ejercicio como parte de equipos de apoyo externo a otras escuelas es una apuesta interesante que se está implementando en distintos países. Entre ellos Inglaterra es el que ha llevado más adelante los esfuerzos, con una cobertura de más de 1.000 escuelas proyectada a 2014, a través de programas de apoyo entre escuelas. En las siguientes páginas se expone en detalle esta experiencia, poniendo foco en comprender mejor las oportunidades y limitaciones del enfoque *escuela-a-escuela* para la prestación de servicios de apoyo externo.

4. El rol de los directores como agentes de apoyo externos: una aproximación al enfoque escuela-a-escuela

Aprovechar la experiencia de directores de escuela en servicio como agentes de apoyo externos es un enfoque relativamente nuevo (Gunter, 2008), que se ha desarrollado en Inglaterra, conducido por el Colegio Nacional de Liderazgo Escolar. La innovación ha dado paso también al desarrollo de un nuevo paradigma, que descansa fuertemente en la colaboración entre

escuelas, como una forma de acumulación de experiencias, conocimientos y prácticas para lograr respuestas adecuadas a problemas particulares y comunes entre ellas (West, 2010). Una vez que se establece la asociación entre las escuelas, puede convertirse en una fuente importante de recursos para apoyar el proceso de mejoramiento escolar en las escuelas participantes, sustentando un proceso continuo de reflexión en torno a las estrategias y prácticas más adecuadas para cada contexto (Frost y Durrant, 2003). Esta mirada involucra un cambio de foco, volviendo a los elementos más básicos del quehacer escolar, mirando a las escuelas como la fuente más relevante de conocimiento para sustentar el proceso de mejoramiento escolar (Muijs et al., 2011).

Varios autores han destacado interesantes hallazgos como resultado de la colaboración entre escuelas: un marcado reforzamiento y desarrollo de capacidades internas en las escuelas (Bell et al., 2006); expansión y diversificación de las oportunidades de aprendizaje para los alumnos (Ainscow et al., 2006); mejores y más efectivas capacidades e inteligencia para buscar y utilizar recursos de apoyo externos a la escuela (Crawford y Earley, 2004); reforzamiento de la estructura y prácticas internas (West, 2010); la importancia de un liderazgo fuerte para conducir adecuadamente este proceso (Sheppard et al., 2009); una mejor comprensión de cómo lograr un equilibrio adecuado entre las demandas internas y externas para iniciar y sustentar el mejoramiento en la escuela (Hill y Matthews, 2010), entre otros importantes elementos a ser considerados en el análisis de este enfoque de apoyo externo entre escuelas.

Estos resultados han otorgado una creciente importancia al apoyo escuela-a-escuela en la investigación educativa; sin embargo, los estudios sobre este tipo de apoyo son aún insuficientes y, en cierto modo, sus resultados no han logrado establecer una relación clara entre el apoyo externo y los resultados educativos (West, 2010). Casi toda la evidencia acumulada proviene de estudios de caso, lo que establece una potencial limitación a la validez y a la eventual expansión de estos resultados (Verschuren, 2003). La posibilidad de analizar el impacto de este enfoque en el nivel escolar requiere de un nuevo impulso, que combine diferentes métodos para proyectar el alcance de estos resultados iniciales hacia una mayor influencia en la investigación sobre mejoramiento escolar (Chapman, 2006).

No obstante la falta de acuerdo sobre la importancia y el impacto en resultados de este enfoque, estos revelan importantes elementos a ser considerados como punto de partida para una discusión más amplia acerca del impacto de este tipo específico de apoyo externo a las escuelas (West, 2010). Más aún, la evidencia sobre el trabajo de estos agentes externos ha mostrado una gran contribución al mejoramiento escolar en un contexto dinámico, complejo y multidimensional, mediante la aplicación de nuevas capacidades y una mirada distinta a los mismos problemas, sobre la base de la experiencia práctica y el conocimiento directo del terreno y del contexto escolar (Hill y Matthews, 2010).

Consolidar estos elementos positivos en un conjunto sólido de evidencias se constituye en un complejo pero necesario desafío que, de ser concretado, sin duda contribuiría significativamente a la expansión de estos resultados a un número mayor de escuelas. Este logro puede ser el sustento para avanzar en el desarrollo por parte de las escuelas de capacidades para conducir una reflexión respecto de su propia ruta de mejoramiento escolar, sustentable y permanente a través del tiempo. Un soporte institucional sólido es necesario para apoyar este proceso, asegurando las condiciones que facilitan el intercambio de conocimientos y prácticas entre escuelas, en una estructura clara, con objetivos comunes y posibles. En este

sentido, se requiere más que la voluntad de dos escuelas y sus equipos: es necesario un diseño programático e institucional que sustente esta relación y la proyecte en el tiempo.

El análisis del enfoque escuela-a-escuela en el contexto de este artículo toma elementos de la investigación *Explorando el apoyo externo para el mejoramiento educativo: ¿Qué podemos aprender del programa “Líderes Nacionales de Educación”?*, realizada por el autor en Inglaterra en 2011¹. El programa “Líderes Nacionales de Educación”, diseñado por el Colegio Nacional de Liderazgo Escolar, se implementa desde 2006 en Inglaterra y a la fecha cuenta con más de 400 escuelas, al mismo tiempo que proyecta un aumento a más de 1.000 al año 2014 (Dep. for Education, 2010)².

Este programa propone un nuevo enfoque para el apoyo externo a las escuelas en condiciones difíciles³, mediante la promoción de un intercambio de prácticas y experiencias entre directores de escuelas de desempeño destacado (Líderes Nacionales de Educación, LNEs) y directores de escuelas en condiciones difíciles, y sus respectivos equipos directivos y docentes. Los LNEs contribuyen a este desafío aplicando sus conocimientos y habilidades para apoyar a estas escuelas en la búsqueda de estrategias efectivas para enfrentar la compleja realidad en que se desarrollan. Como la definición del programa establece:

Los Líderes Nacionales de Educación (LNEs) son directores destacados, quienes en conjunto con sus equipos (Escuelas Nacionales de Apoyo) usan sus habilidades y experiencia para apoyar a escuelas en condiciones difíciles. Junto con liderar sus propias escuelas, los LNEs trabajan para mejorar las capacidades de liderazgo de otras escuelas para mejorar sus resultados de aprendizaje⁴.

El programa se basa en experiencias previas de trabajo colaborativo entre escuelas desarrolladas en Inglaterra⁵, recogiendo elementos y aprendizajes exitosos para la elaboración de una nueva estrategia. El análisis de estas iniciativas, que basan su accionar en la participación de agentes externos (especialmente directores de escuelas) en los proyectos de mejoramiento escolar, arrojó interesantes elementos a considerar en el diseño del rol de los LNEs, especialmente desde el punto de vista práctico. Sin embargo, el elemento más destacado de este análisis es la idea de que el proceso de mejoramiento escolar “es más efectivo cuando un líder escolar destacado y comprometido es pareado con otro líder de una escuela en condiciones difíciles, involucrando no solo una relación individual, sino también a su escuela en esta relación y en la tarea de lograr un cambio efectivo” (Hill y Matthews, 2008, p. 24).

Estas experiencias fueron el sustento inicial para la implementación del programa LNE, complementadas también por un conjunto cada vez mayor de evidencias sobre la influencia

¹ La investigación, titulada originalmente *Exploring External Support (ES) for School Improvement: What Can We Learn From the National Leaders of Education (NLEs) Programme?*, se presentó para obtener el grado de Master en Educación en la Universidad de Cambridge, mención en mejoramiento escolar y liderazgo educativo.

² El Colegio Nacional de Liderazgo Escolar trabaja para desarrollar y apoyar a los líderes escolares destacados, de modo que puedan marcar un cambio positivo en la vida de los estudiantes (NCSL, s. f.).

³ Estas escuelas se caracterizan por enfrentar una combinación de complejidades internas y externas (factores socioeconómicos, etnicidad, aislamiento geográfico, escasez de capital social y cultural de los estudiantes y sus familias) que hacen del mejoramiento escolar y el aprendizaje efectivo desafíos aún más difíciles de alcanzar.

⁴ Extraído de <http://www.nationalcollege.org.uk/>, traducción propia (NCSL, s. f.).

⁵ Se trata específicamente de los programas: *Consultant Leaders* (Líderes consultores), *London Challenge* (Desafío de Londres) y *Excellence in Cities* (Excelencia en Ciudades).

que ejerce el liderazgo escolar como un factor clave en la promoción del mejoramiento escolar, al crear un escenario adecuado para la innovación en los enfoques en que se desarrolla la asistencia técnica externa en las escuelas (Jackson, 2003; Leithwood et al., 2006a).

La evidencia inicial de la implementación muestra interesantes resultados, incluso considerando que una iniciativa programática de estas características requiere de un período de instalación antes de desplegar efectos positivos. Sin embargo, las evaluaciones realizadas muestran una importante mejora de los resultados en la gran mayoría de las escuelas participantes. En efecto, los resultados de estas escuelas en las pruebas nacionales de primer y segundo ciclo básico (SAT y GCSE⁶) muestran aumentos hasta nueve veces superiores al promedio del aumento en escuelas de similares características (Hill y Matthews, 2008). Por otra parte, el número de escuelas que han solicitado sumarse al programa ha ido en aumento, de modo que también se ha incrementado notablemente el número de Autoridades Locales (equivalentes a las municipalidades en Chile) que han solicitado participar, hasta llegar a una cobertura del 45% de estas últimas. Adicionalmente, como se indicó antes, el programa tiene proyectado un incremento importante del número de escuelas participantes para los próximos años.

Estos son sin duda aspectos relevantes a considerar en el análisis, pero se suman a ello elementos del diseño que hacen de esta una iniciativa distinta a otros programas de apoyo externo que involucran a actores que trabajan en escuelas. Las iniciativas antes mencionadas (de Inglaterra) generan un modelo de apoyo externo que no logra desprenderse de una lógica asistencialista de apoyo, en que ambas escuelas asumen una posición unidireccional en la relación: o receptora de apoyo, o proveedora. El programa LNE plantea un modelo que considera este componente (proveedor/receptor), pero agrega también un espacio para la generación de una relación distinta entre ambas escuelas. Promueve el intercambio de prácticas y experiencias, reconociendo que aún en las escuelas de bajo rendimiento hay elementos positivos a observar y replicar.

La falta de un cuerpo consolidado de información sobre el programa, y las incipientes evidencias acerca de sus logros e impacto, hacen necesario profundizar en su análisis. La investigación antes mencionada, que provee la información para el desarrollo de este artículo, se sitúa en esta línea, con el objetivo de generar mayor información sobre el enfoque escuela-a-escuela y el rol que pueden tener los directores activos como apoyo externo y como agentes de cambio para el proceso de mejoramiento escolar.

Estos elementos fueron abordados a través de entrevistas a líderes nacionales de educación (LNEs) y a directores de las escuelas que reciben apoyo. La investigación apuntó a analizar los elementos más destacados del programa, y las ventajas y desventajas de la relación entre ambos directores. Estos resultados fueron también analizados considerando la posibilidad de adaptar una iniciativa programática de este tipo al contexto y realidad del sistema educativo chileno.

⁶ Pruebas que se aplican a nivel nacional, similares al SIMCE (Sistema de Medición de Calidad de la Educación) de Chile.

5. Analizando oportunidades, desafíos y limitaciones: ¿qué podemos aprender de la experiencia inglesa de los “líderes nacionales de educación”?

Estudios preliminares sobre la relación entre las escuelas y sus agentes externos han puesto acento en la importancia de la confianza y cercanía entre ambas partes como un elemento central para el éxito del proceso de cambio (Bryk y Schneider, 2005; Elmore, 2000; Louis, 2007). La evaluación de estrategias de apoyo externo en escuelas chilenas ha hecho referencia a este proceso como “empalme” entre el servicio externo y las necesidades de la escuela (PNUD y Asesorías para el Desarrollo, 2004).

El programa LNE enfatiza en la importancia de una relación entre pares como un elemento fundamental para el éxito en el proceso de cambio de la escuela que recibe el apoyo. El hecho de que el agente externo provenga de una escuela y deba lidiar a diario con temas y problemas similares a los que enfrentan las escuelas a las que asesora, otorga al programa un elemento particular que lo diferencia de muchas experiencias de apoyo externo. Las escuelas que participan tienen la oportunidad de involucrarse en un productivo intercambio de prácticas y visiones en torno al quehacer escolar (Ainscow et al., 2006).

A partir del análisis de entrevistas realizadas a un conjunto de directores participantes en el programa y de la evidencia disponible para la evaluación del enfoque de apoyo escuela-a-escuela, es posible destacar algunos elementos relevantes de analizar con mayor profundidad. A continuación se analizan los puntos en que se resumen estos elementos, indicando las referencias bibliográficas que los sustentan.

Extraños que se conocen

Cada escuela representa una cultura y una realidad específica, construida sobre la base de su propio conjunto de roles, reglas y prácticas. Estos elementos enmarcan la estructura donde ocurre la interacción social que funda el quehacer escolar, dando a la escuela una identidad organizacional que crea consigo nuevos elementos, significados y prácticas (Bryk et al., 2009).

Estas identidades específicas pueden convertirse en una compleja barrera para un adecuado trabajo de apoyo externo. Usualmente, los agentes externos son vistos como extraños (Tajik, 2008). Sin embargo, el vínculo entre asesor y asesorado en el marco del programa LNE ocurre entre “extraños conocidos”, por cuanto comparten el mismo *habitus* (Bourdieu, 1977).

Compartir este *habitus* implica que ambos (asesor y asesorado) hablan el mismo idioma, comparten conceptos y conocimientos similares, lo que fortalece la posibilidad de crear un vínculo productivo entre ambos, basado en una experiencia y lenguaje comunes pero, más importante aún, fundado en prácticas y metodologías desarrolladas y aplicadas en el quehacer escolar. Así, este vínculo puede romper las barreras que se establecen entre la escuela asesorada y los agentes externos. Puesto que ambas partes provienen del mismo mundo, la posibilidad de desarrollar una relación de confianza mutua se convierte en un desafío más factible, lo que mejora las posibilidades de iniciar un proceso de cambio efectivo en la escuela asesorada.

La confianza mutua y la validación del otro como un referente significativo para la práctica escolar son elementos que refuerzan de manera importante esta relación y, por tanto, resultan fundamentales para el éxito de un programa de este tipo (Louis, 2007). Este es uno de los elementos más valorados por los directores que fueron parte de la investigación, y uno de los pilares para poder construir una relación productiva entre ambas escuelas.

Volver a las fuentes

El programa LNE tiene una positiva evaluación, desde diferentes puntos de vista (Hill y Matthews, 2010). A pesar de que es aún necesario reforzar la evidencia disponible sobre su impacto, hay elementos que hacen de esta iniciativa una experiencia muy valiosa para sus participantes.

Uno de los elementos más destacados por los directores es que el programa está basado en los fundamentos de la educación escolar, con foco en experiencias reales de trabajo en escuelas. Promueve una relación sistemática y flexible, siempre manteniendo a la escuela como trasfondo y como eje de la relación. El programa crea la posibilidad de vincular a las escuelas en un diálogo que ocurre no solo a nivel de los directores involucrados, sino que comprende también a la escuela en su conjunto.

Las escuelas son usualmente invadidas con múltiples iniciativas y expuestas a una agenda externa en constante cambio, lo que demanda la capacidad de poder manejar adecuadamente esta presión en todos los niveles de la administración escolar. A pesar de que el programa LNE puede ser visto como una más de estas nuevas iniciativas, a diferencia de otros programas representa un aporte significativo que viene desde dentro de las escuelas y que se asienta en las experiencias acumuladas por los propios actores, a través del trabajo (y del aprendizaje) con sus propios estudiantes.

Una relación de doble beneficio

El diseño del programa está basado en una relación entre dos escuelas, en que una apoya a la otra en el diseño e implementación de una estrategia de mejoramiento. Formalmente, el equilibrio inicial de poder se establece sobre la base de una jerarquía, de manera similar a como ocurre en otras formas de asesoría externa, donde el asesor detenta una posición de superioridad frente a la escuela que asesora (desde el punto de vista técnico, principalmente). Sin embargo, en términos prácticos, el equilibrio de poder en el marco del programa LNE se puede apreciar desde una perspectiva distinta.

En las escuelas observadas, los beneficios de la relación pueden ser claramente apreciados en ambas partes (asesor y asesorado). La escuela que recibe el apoyo obtiene una asesoría significativa en su proceso de mejoramiento; es expuesta a una realidad diferente. Los participantes tienen la oportunidad de ser parte de una discusión con pares que gozan de un alto nivel de respeto profesional, por cuanto son directores que han tenido éxito en sus escuelas, donde enfrentaban condiciones de alta vulnerabilidad y complejidad, y lograron salir adelante. Adicionalmente, los actores de la escuela asesorada encuentran un espacio donde ser escuchados y donde pueden reflexionar sobre sus propias prácticas y sobre las decisiones de la escuela.

Por otra parte, la escuela asesora tiene la oportunidad de salir por un momento de su zona cómoda, donde todo ya está instalado y funcionando correctamente. Los participantes se benefician de las experiencias de sus pares. Dan asesoría, pero al mismo tiempo observan ideas y metodologías distintas a las aplicadas en su propia escuela, aprendiendo en un ambiente colaborativo (Earley y Weindling, 2006).

El balance inicial de poder en esta relación puede rápidamente convertirse en una relación entre colegas, con ambos participantes asumiendo una posición en el diálogo, aportando en el marco de una relación colaborativa. En definitiva, es una relación donde el agente externo no tiene “un hacha para destruir” (Crawford y Earley, 2004, p. 382).

Delimitar el cambio

Hoy en día, las escuelas enfrentan enormes presiones para adaptarse a sucesivos cambios en casi todos los niveles de la administración escolar. Estas demandas provienen desde fuera de la escuela, definidas básicamente por agendas de gobierno en constante cambio (Levin, 2008). Para cumplir con estas demandas, en muchos casos las escuelas deben desarrollar nuevas capacidades o aplicar metodologías impuestas externamente, desviando importantes recursos y esfuerzos de la principal y más importante tarea que deben enfrentar: lograr una enseñanza y aprendizajes de calidad (Tajik, 2008).

Este escenario lleva a comprender el mejoramiento escolar como un proceso que ocurre tanto dentro como fuera de los límites de la escuela. Por tanto, es necesario definir las habilidades y capacidades necesarias para enfrentar con éxito este proceso. Esta definición es útil para especificar cuáles de estas habilidades deben provenir desde la escuela y cuáles pueden ser desarrolladas a través de servicios externos a ellas.

Una adecuada delimitación de estos requerimientos puede ayudar a centrar los esfuerzos de la escuela en fortalecer las capacidades internas para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje; esta delimitación puede incluso aportar a una mejor orientación para el mercado y las agencias externas en el desarrollo de servicios de apoyo relevantes y significativos para las escuelas. En rigor, a la escuela se le ofrece la posibilidad de poder centrar sus esfuerzos en las tareas más relevantes, contando con apoyos externos para aquellos elementos que la desvían de su foco principal.

Adictos al desafío

En los últimos 20 años, investigadores educativos han estudiado intensamente las características y los efectos del liderazgo y su aporte en el proceso de mejoramiento escolar (Bush, 2009; Day y Leithwood, 2010; Harris y Chapman, 2002; Muñoz y Marfán, 2011; Muñoz et al., 2011). La evidencia disponible destaca una serie de prácticas básicas que pueden ser observadas con regularidad en líderes exitosos. Como plantean Leithwood y colaboradores (2006a), “casi todos los líderes exitosos despliegan el mismo repertorio de prácticas básicas de liderazgo” (p. 6).

Sin embargo, liderar el proceso de mejoramiento escolar requiere también de un fuerte sentido de autoconfianza y de ser capaz de promover el cambio como un proceso continuo y compartido, y no simplemente como la suma de un conjunto de actividades. Esta capacidad de gatillar el cambio en las personas y en las organizaciones es conocida como “*agency*” en el

mundo angloparlante. Este concepto no tiene una traducción exacta al español, pero se refiere al ejercicio del liderazgo y a la capacidad de provocar un cambio positivo en las personas. Según Watkins (2005), “el ejercicio de *agency* es una acción intencional, es el ejercicio de decidir, impactando en las personas cercanas y monitoreando los efectos” (p. 47).

La importancia de este elemento en los directores es fundamental. En el contexto del programa LNE, marca las visiones y prácticas de los directores exitosos, en conjunto con su atracción por buscar continuamente nuevos desafíos, viendo el cambio educacional como una aventura (Higham et al., 2009; Hopkins y Higham, 2007). Estos directores destacados pueden descansar en sus buenos resultados, sin embargo prefieren buscar nuevas oportunidades de aprendizaje fuera de sus contextos más cercanos. De esta forma, se desafían a sí mismos continuamente, como una forma de mantenerse en un proceso de aprendizaje constante. Para ellos, ser y sentirse desafiados es parte de sus carreras y el principal motor de su desarrollo profesional.

En las entrevistas realizadas a los LNEs, este elemento aparece como la principal motivación para participar en un programa de estas características. Estos directores están motivados por generar desafíos de manera constante y por ponerse barreras cada vez más complejas para superar.

6. El contexto chileno

Chile cuenta con experiencias muy diversas de implementación de programas de mejoramiento escolar, con una multiplicidad de enfoques, tanto desde el punto de vista teórico como también desde las estrategias utilizadas en su implementación (Cox, 2003). Entre estas estrategias se pueden mencionar algunas que han apostado por el trabajo de agentes externos como un factor relevante en el proceso de apoyo al mejoramiento escolar, como el *Plan de Asistencia Técnica Externa* (más conocido como Escuelas Críticas) o la *Subvención Escolar Preferencial* (Muñoz y Vanni, 2008). Otras iniciativas incorporan también el trabajo entre pares y el intercambio de experiencias como forma de desarrollar capacidades docentes y directivas. Entre estas experiencias, se destaca el *Programa de Pasantías Nacionales*, implementado por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) entre 2001 y 2010, como la iniciativa más significativa de trabajo entre pares, que involucró a más de 4.000 docentes en su período de funcionamiento (MINEDUC, 2003). Si bien los documentos de análisis de este programa destacan algunos elementos relevantes, como el intercambio de experiencias y la creación de un espacio para la reflexión entre pares, el programa no cuenta con una evaluación rigurosa de sus resultados, lo que limita las posibilidades de realizar un juicio adecuado sobre su impacto, potencialidades y proyecciones como aporte al proceso de mejoramiento de las escuelas participantes⁷.

⁷ El único documento de análisis del programa es la evaluación realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en el marco de las evaluaciones de impacto de programas públicos que realiza este Ministerio. El foco de esta evaluación está en el impacto medido en términos de la evaluación docente y en la eficiencia en el gasto durante el período de funcionamiento, más que en aspectos específicos de la interacción entre estas escuelas.

Estos elementos pueden ser utilizados como antecedentes para el análisis de la implementación de un programa como el LNE en nuestro país. Las iniciativas exitosas o innovadoras en el campo educacional pueden llamar la atención no solo en los países donde son implementadas, sino también fuera de ellos. En este sentido, es una práctica habitual replicar programas exitosos en diferentes países y, de este modo, no sería posible terminar este artículo sin abordar los aspectos positivos y las oportunidades de este programa pensando en su eventual adaptación y aplicación para el contexto chileno.

La réplica de un programa en otro país debe hacerse, por cierto, luego de un proceso riguroso de análisis y evaluación, buscando ajustar las iniciativas a las características de cada contexto. El éxito o fracaso de estas iniciativas depende de este proceso (Ball, 2008). La posibilidad de aplicar en Chile un programa como el LNE parece atractiva; sin embargo, es posible identificar algunos elementos que surgen como dificultades importantes para una implementación exitosa.

Foco en el trabajo con agentes privados

En Chile, el trabajo de apoyo externo a escuelas en los últimos años ha estado centrado principalmente en agencias técnicas externas (oferentes de Asistencia Técnica Educativa, ATEs, fundaciones, corporaciones, universidades o empresas privadas, básicamente), que en cierto modo han reemplazado (o bien, desplazado) el apoyo técnico entregado por el Ministerio de Educación a través de sus supervisores.

Con la introducción de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), este impulso se profundizó aún más y el Registro ATE se incorporó como una herramienta fundamental para la búsqueda de servicios de apoyo externos a las escuelas en la elaboración de sus planes de mejoramiento, lo que aseguró un mercado de aproximadamente US\$ 100 millones⁸ anuales para la inversión en servicios externos. Sin duda este elemento funciona como un incentivo para la proliferación de servicios de apoyo a escuelas y, debido a la escasa regulación y planificación del tipo de servicios necesarios y su cobertura, ha dado por resultado un escenario que aparece como más positivo para los prestadores de servicios que para las escuelas que los requieren.

En efecto, estos factores han redundado en el desarrollo de un mercado que no logra proveer servicios a todas las escuelas que lo requieren (la demanda es muy superior a la oferta). A su vez, la oferta está concentrada básicamente en la Región Metropolitana y en centros urbanos de gran tamaño (Regiones de Bío Bío y Valparaíso), quedando una proporción importante de escuelas sin oferta local para la provisión de estos servicios (Ministerio de Educación, 2011).

Por otra parte, no necesariamente están presentes en las escuelas del país las capacidades necesarias para tomar buenas decisiones sobre la contratación de servicios adecuados para su proceso de mejoramiento y para ejercer un rol activo de contraparte, de modo de garantizar el cumplimiento de los objetivos y la calidad del servicio (Bellei et al., 2010a).

Estos elementos se combinan además con aspectos culturales de nuestro sistema educativo, en el cual las escuelas están acostumbradas a trabajar de manera aislada, dejando poco espacio para la colaboración tanto interna como externa (con otras escuelas), a pesar

⁸ Estimación sobre la base de los montos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) rendidos en 2010.

de que la Subvención Escolar Preferencial permite la contratación conjunta de asistencia técnica externa, entre escuelas de un mismo sostenedor o incluso entre escuelas de distintos sostenedores.

De este modo, la implementación de iniciativas de trabajo entre pares para emprender un proyecto de mejoramiento educativo amplio y de largo plazo se presenta como una posibilidad compleja, para la cual no necesariamente existen en el país las condiciones necesarias de desarrollo. Si bien es posible observar experiencias de trabajo en red y de colaboración entre escuelas, estas son de corto plazo (no más de un año) y ponen el foco en la relación entre equipos de diferentes escuelas (comunicación, intercambio de experiencias) más que en el desarrollo e implementación de proyectos de mejoramiento educativo.

Sistema basado en la competencia entre escuelas

Un segundo elemento de gran complejidad es la estructura del sistema escolar chileno, basado en la competencia entre las escuelas como uno de los mecanismos más importantes de control de su calidad (Cox, 2003), lo que las incentiva a competir por estudiantes y por recursos para continuar funcionando (Raczynski y Muñoz, 2007). En este escenario, resulta difícil la introducción de mecanismos de colaboración entre escuelas para la implementación de un programa de estas características.

Una forma de superar este obstáculo sería escogiendo escuelas de sectores distintos y que no compitan por alumnos. Sin embargo, una de las claves de la valoración del programa por parte de sus participantes es la cercanía (y en un sentido práctico, la rapidez de traslado entre las escuelas), como un elemento central en el establecimiento de un vínculo entre ambos directores.

Adicionalmente, a pesar de que en Chile se han desarrollado experiencias de colaboración entre escuelas, no han sido sistematizadas o analizadas para ser utilizadas como base en la toma de decisiones posteriores. Esta escasez de evidencias sobre programas o iniciativas basadas en la colaboración entre escuelas hace a esta iniciativa aún más compleja, por cuanto su diseño tendría que abordarse solo sobre la base de elementos teóricos y no de experiencias previas que permitan un ajuste más específico con el contexto y las características de nuestro sistema.

Soportes institucionales

La inexistencia de un actor institucional como el Colegio Nacional de Liderazgo Escolar, que monitoree el desarrollo del programa y evalúe periódicamente el cumplimiento de los objetivos trazados en el trabajo de ambas escuelas, puede identificarse también como un obstáculo importante.

Un correlato similar a esta institución podría ser el Ministerio de Educación, que debería generar las capacidades técnicas y los mecanismos para garantizar un adecuado monitoreo del trabajo de ambas escuelas. No obstante, el rol de monitoreo (y de soporte, en muchos elementos) no se visualiza como compatible con el rol de evaluación e inspección que el ministerio ejerce sobre las escuelas, siendo necesario delimitar los espacios entre uno y otro rol.

La Ley General de Educación, que modifica la estructura del sistema educativo chileno, ha incorporado nuevas instituciones como la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación (que no han entrado en funciones aún). Sin embargo, ellas no aparecen como una solución a la inexistencia de una entidad donde pueda estar radicado el programa.

Por otro lado, las contrapartes municipales tampoco cuentan en su gran mayoría con las capacidades técnicas y administrativas necesarias para asumir debidamente un rol que es fundamental en un programa como este (Marcel y Raczynski, 2009). Adicionalmente, uno de los elementos clave para implementar en forma adecuada este programa es contar con una base descentralizada, aspecto que resulta muy complejo en la realidad institucional del sistema educativo chileno.

Competencias de directivos

Por último, uno de los elementos más complejos para replicar esta iniciativa se vincula a las capacidades de los directores chilenos para asesorar a sus pares y a elementos específicos del proceso de selección de los directores exitosos. En el caso inglés, ser un líder nacional de educación (LNE) depende de una serie de factores que los directores deben cumplir, en el marco de un proceso con un alto nivel de selectividad que incorpora distintas fuentes de información (Hill y Matthews, 2008). La posibilidad de replicar esta experiencia debe partir de esta misma base: la selección de un número inicial de directores destacados.

En Chile, esto representa un doble problema. Por una parte, la evidencia disponible sobre las capacidades de los directores plantea un escenario complejo frente al propósito de llevar a cabo un proceso de selección de similares características. Estudios en Chile sobre la influencia del liderazgo directivo en el aprendizaje de los estudiantes han mostrado que una gran cantidad de directores chilenos (i) carecen de competencias para liderar un proceso sustentable de mejoramiento en las escuelas (Horn y Marfán, 2010) y (ii) no cuentan con un foco claro en el proceso de enseñanza y aprendizaje, debido a una demandante agenda externa y un deficiente e intermitente desarrollo profesional (CEPPE, 2010; Horn y Marfán, 2010).

Por otra parte, para llevar a cabo este proceso se requiere información específica sobre el desempeño de los directores, sus competencias y sus habilidades, para definir quiénes cumplen con el perfil requerido para ser un líder nacional. La información disponible sobre el desempeño de los directores en Chile es extremadamente limitada y se refiere en lo principal a los resultados SIMCE de su escuela. Este factor reduce la posibilidad de diseñar un proceso de identificación y evaluación de directores de desempeño destacado (Muñoz et al., 2011), lo que plantea una importante limitación para la implementación de esta iniciativa en Chile.

Adicionalmente, al comparar los requisitos para ser director escolar en Chile y en Inglaterra, se observan importantes diferencias. Mientras en Inglaterra existe un proceso estandarizado para que los profesores se transformen en directores, en Chile este tránsito no sigue un recorrido preestablecido. Los directores no avanzan por un proceso de formación y evaluación hasta llegar a contar con las competencias para hacerse cargo de esta tarea adecuadamente. De esta forma, la calidad de los directores en nuestro país es un aspecto muy variable, y pueden existir grandes diferencias entre ellos, que no necesariamente se refieren a su formación, sino que a características personales (Muñoz y Marfán, 2011).

7. Conclusiones

La mirada a los elementos expuestos en este artículo no admite necesariamente una sola perspectiva. Por una parte, el análisis del programa LNE presenta aspectos de gran interés como aporte a los procesos de mejoramiento escolar, abriendo espacios de trabajo conjunto y de activa colaboración e intercambio de experiencias, habilidades y capacidades entre directores o directoras y sus respectivos equipos. El solo hecho de contar con la posibilidad de participar en una relación enfocada en el análisis de los diferentes caminos para el mejoramiento escolar representa un beneficio muy valioso para los directores. Si a esto se le agrega la participación en el desarrollo e implementación de una estrategia de mejoramiento, con dos escuelas mirando el problema, el beneficio no solo se limita al plano de la relación y comunicación entre las escuelas, sino que se extiende también a un plano activo y concreto vinculado a las estrategias de mejoramiento.

Al extrapolar estas miradas al contexto chileno, se abre un nuevo campo de análisis. En este caso, las dificultades planteadas se presentan como grandes obstáculos para la implementación de un programa de estas características en nuestro país. Entre estos obstáculos, hay factores que se refieren a la estructura de nuestro sistema, a aspectos culturales y a particularidades de las prácticas, desarrollo y evaluación de los directores en Chile.

A pesar de que algunas de estas limitaciones se visualizan como difíciles de superar en el corto plazo, la posibilidad de implementar iniciativas basadas en el enfoque escuela-a-escuela asoma igualmente como una gran oportunidad. La evidencia disponible sobre la contribución de este enfoque al mejoramiento escolar, a pesar de ser relativamente reciente, evidencia un interesante campo a ser explorado. En Chile contamos con la experiencia de las Pasantías Nacionales e Internacionales desarrolladas por el Ministerio de Educación (a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP), que podrían ser una fuente importante de información para aprender de las potencialidades y de los riesgos de implementar una política de estas características en el país. Sin embargo, esta política fue discontinuada y no cuenta con una evaluación adicional a la realizada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), que se enfoca en elementos de carácter financiero y de gestión, más que en un análisis específico de sus efectos y/o resultados.

Potenciar espacios de reflexión conjunta y de colaboración entre escuelas (e incluso, dentro de las escuelas) es un paso que debe ser considerado, como parte de la gama de acciones y estrategias que las escuelas diseñan para iniciar un proceso de mejoramiento escolar. Elaborar diseños basados en este intercambio no es particularmente costoso, pero requiere de voluntad y compromiso para llevarlos adelante a través de una relación sistemática y con objetivos claros. Las ventajas de este enfoque pueden ser probadas a nivel local, a fin de contribuir así al desarrollo de la necesaria experiencia y evidencia para informar mejor la discusión acerca de la posibilidad de diseñar una versión ajustada del programa LNE para el sistema educativo chileno.

Los municipios y sus escuelas pueden ser un espacio propicio para el desarrollo de iniciativas de estas características, promoviendo el intercambio entre sus escuelas y ampliando el horizonte y las oportunidades disponibles. La competencia entre escuelas como una dificultad para la generación de estos espacios de colaboración pierde fuerza en el caso de los municipios, que cuentan con escuelas públicas y cuerpos docentes con valiosa experiencia que puede ser utilizada para beneficio de los alumnos.

Hay dos elementos que resultan centrales para poder hacer de esta oportunidad una realidad posible. Por una parte, avanzar en el desarrollo de iniciativas de este tipo implica abrir espacios para la innovación y la creatividad en el diseño y los métodos a utilizar. Por otra parte, implica también invertir en el fortalecimiento de uno de los elementos más importantes en el proceso de mejoramiento escolar, la confianza. A pesar de que parezca complejo fortalecer la confianza dentro de la escuela y entre escuelas en un sistema basado en la competencia, existen evidencias suficientes de que es posible romper la inercia y generar relaciones positivas dentro del sistema (Bryk et al., 2009). El reconocimiento del valor de la experiencia de directores y docentes contribuye sin duda a mejorar la confianza entre los distintos actores dentro del sistema escolar.

Estos elementos, sumados a un foco claro en el desarrollo de capacidades para las escuelas, fortalecerán sin duda las condiciones para generar espacios que valoren la reflexión en torno a las prácticas, los éxitos y los fracasos, que permitan aprender de estas experiencias y compartir estos conocimientos con pares, de modo de poder elevar en conjunto el piso de calidad de nuestro sistema en el largo plazo.

Bibliografía


- Ainscow, M., Muijs, D. y West, M. (2006). Collaboration as a strategy for improving schools in challenging circumstances. *Improving Schools*, 9(3), 192-202.
- Ainscow, M. y Southworth, G. (1996). School improvement: A study of the roles of leaders and external consultants. *School Effectiveness and School Improvement*, 7(3), 229-251.
- Ball, S. J. (2008). *The education debate: Policy and politics in the twenty-first century*. Policy Pr.
- Bell, M., Jopling, M., Cordingley, P., Firth, A., King, E. y Mitchell, H. (2006). *Systematic Research Review: The impact of networks on pupils, practitioners, organisations and the communities they serve*. National College for School Leadership.
- Bellei, C. y González, C. (2010). La asistencia técnica educativa en Chile y sus factores de calidad. Una revisión de la literatura. En C. Bellei, A. Osses y J. P. Valenzuela (Eds.), *Asistencia Técnica Educativa: De la intuición a la evidencia* (pp. 45-81). Ocho libros.
- Bellei, C., Osses, A. y Valenzuela, J. P. (Eds.). (2010a). *Asistencia Técnica Educativa: De la intuición a la evidencia*. Ocho libros.
- Bellei, C., Raczynski, D. y Osses, A. (2010b). *Asistencia Técnica Educativa en Chile: ¿Aporte al mejoramiento escolar?* Ocho libros.
- Berman, P. y McLaughlin, M. W. (1978). *Federal programs supporting educational change, Vol. VIII: Implementing and sustaining innovations (Rand Report N° R-1589/8-HEW)* (Vol. 8). Rand Corporation.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a theory of practice*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bryk, A. S. y Schneider, B. (2005). *Trust in schools: A core resource for improvement*. Russell Sage Foundation Publications.

- Bryk, A. S., Sebring, P. B., Allensworth, E., Luppescu, S. y Easton, J. Q. (2009). *Organizing schools for improvement: Lessons from Chicago*. University of Chicago Press.
- Bush, T. (2009). Leadership development and school improvement: Contemporary issues in leadership development. *Educational Review*, 61(4), 375-389.
- CEPPE. (2010). Prácticas de liderazgo directivo y resultados de aprendizaje. Hacia conceptos capaces de guiar la investigación empírica. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 7(3), 19-33.
- Chapman, Christopher. (2006). *Improving schools through external intervention*. London: Continuum International Publishing Group Ltd.
- Coleman, J. S. (1968). Equality of educational opportunity. *Equity & Excellence in Education*, 6(5), 19-28.
- Costa, A. y Kallick, B. (1993). Through the lens of a critical friend. *Educational Leadership*, 51(2), 49-51.
- Cox, C. (2003). Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. En C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar en Chile* (pp. 19-114). Editorial Universitaria.
- Crawford, M. y Earley, P. (2004). Headteacher performance management: An investigation of the role of the external adviser. *School Leadership & Management*, 24(4), 377-389.
- Creemers, B. P. M. (2007). Educational effectiveness and improvement: The development of the field in Mainland Europe. En Tony Townsend (Ed.), *International Handbook of School Effectiveness and Improvement* (Vol. 17, pp. 223-242). Springer.
- Creemers, B. P. M., Stoll, L. y Reezigt, G. (2007). Effective school improvement - Ingredients for success: The results of an international comparative study of best practice case studies. En Tony Townsend (Ed.), *International Handbook of School Effectiveness and Improvement* (Vol. 17, pp. 825-838). Springer.
- Datnow, A., Hubbard, L. y Mehan, H. (2002). *Extending educational reform: From one school to many*. Routledge.
- Day, C. y Leithwood, K. (2010). *Successful principal leadership in times of change: An international perspective*. Springer.
- Dedering, K. y Müller, S. (2010). School improvement through inspections? First empirical insights from Germany. *Journal of Educational Change*. doi:10.1007/s10833-010-9151-9.
- Department for Education (United Kingdom). (2010). The importance of teaching - The Schools White Paper 2010.
- Earley, P. y Weindling, D. (2006). Consultant leadership - a new role for head teachers? *School Leadership & Management*, 26(1), 37-53.
- Elmore, R. F. (2000). *Building a new structure for school leadership*. Albert Shanker Institute.
- Frost, D. y Durrant, J. (2003). Teacher leadership: Rationale, strategy and impact. *School Leadership & Management*, 23(2), 173-186.

- Fullan, M. (1985). Change processes and strategies at the local level. *The Elementary School Journal*, 85(3), 391–421.
- Fullan, M. (2001). *The new meaning of educational change*. Teachers College Press.
- Gunter, H. M. (2008). Policy and workforce reform in England. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(2), 253.
- Harris, A. y Chapman, C. (2002). *Effective leadership in schools facing challenging circumstances*. National College for School Leadership.
- Havelock, R. G. y Havelock, M. C. (1973). *Training for change agents: A guide to the design of training programs in education and other fields*. Ann Arbor, MI: Institute for Social Research, Center for Research on the Utilization of Scientific Knowledge.
- Higham, R., Hopkins, D. y Matthews, P. (2009). *System leadership in practice* (1st ed.). Open University Press.
- Hill, R. y Matthews, P. (2008). *Schools leading schools: The power and potential of National Leaders of Education*. National College for School Leadership.
- Hill, R. y Matthews, P. (2010). *Schools leading schools II: The growing impact of National Leaders of Education*. National College for Leadership of Schools and Children Services.
- Hopkins, D. (2007). *Every school a great school: Realizing the potential of system leadership* (1st ed.). Open University Press.
- Hopkins, D. y Higham, R. (2007). System leadership: mapping the landscape. *School Leadership & Management*, 27(2), 147–166.
- Hopkins, D. y Reynolds, D. (2001). The past, present and future of school improvement: Towards the third age. *British Educational Research Journal*, 27(4), 459–475.
- Hopkins, D., West, M. y Ainscow, M. (1996). *Improving quality of education for all*. David Fulton Publishers.
- Horn, A. y Marfán, J. (2010). Relación entre liderazgo educativo y desempeño escolar: Revisión de la investigación en Chile. *Psicoperspectivas*, 9(2), 82–104.
- Jackson, D. (2003). Networked learning communities. *International Congress for School Effectiveness and Improvement* (Vol. 5, p. 8).
- Jencks, C., Smith, M., Acland, H., Bane, M. J., Cohen, D., Gintis, H., Heyns, B. y Michelson, S. (1972). *Inequality: A reassessment of the effect of family and schooling in America*. Basic Books.
- Katz, S. y Earl, L. (2010). Learning about networked learning communities. *School Effectiveness and School Improvement*, 21(1), 27–51.
- Leithwood, K. A. (1979). *Helping schools change: Strategies derived from field experience*. Ontario Institute for Studies in Education.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A. y Hopkins, D. (2006a). *Seven strong claims about successful school leadership*. National College for School Leadership.
- Leithwood, K., Jantzi, D. y McElheron-Hopkins, C. (2006b). The development and testing of a school improvement model. *School Effectiveness and School Improvement*, 17(4), 441–464.

- Levin, B. (2008). *How to change 5000 schools: A practical and positive approach for leading change at every level*. Harvard Education Press.
- Lieberman, A. (2001). The professional lives of change agents: What they do and what they know. *Guiding school change: The role and work of change agents* (pp. 155-162). Teachers College Press.
- Lippitt, G. L. (1979). Research on the consulting process. *The Academic Consultant Connection*, 159-167.
- Louis, K. S. (1981). External agents and knowledge utilization: Dimensions for analysis and action. En R. Lehming y M. Kane (Eds.), *Improving schools. Using what we know*. Sage.
- Louis, K. S. (2007). Trust and improvement in schools. *Journal of Educational Change*, 8(1), 1-24.
- Marcel, M. y Raczynski, D. (Eds.). (2009). *La asignatura pendiente: Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Ministerio de Educación (Chile). (2003). *Programa de pasantías nacionales. Catastro de establecimientos educacionales con experiencias significativas. Proceso 2003*. CPEIP.
- Ministerio de Educación (Chile). (2011). Registro ATE. Recuperado de: www.registroate.cl (5 de junio de 2011).
- Muijs, D. (2010). A fourth phase of school improvement? Introduction to the special issue on networking and collaboration for school improvement. *School Effectiveness and School Improvement: An International Journal of Research, Policy and Practice*, 21(1).
- Muijs, D., Ainscow, M., Chapman, C. y West, M. (2011). *Collaboration and Networking in Education*. Springer.
- Muñoz, G. y Marfán, J. (2011). Formación y entrenamiento de los directores escolares en Chile: Situación actual, desafíos y propuestas de política. Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo en Educación, Ministerio de Educación.
- Muñoz, G. y Vanni, X. (2008). Rol del Estado y de agentes externos en el mejoramiento de las escuelas: Análisis en torno a las experiencias chilenas. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 6(4):47-68.
- Muñoz, G., Weinstein, J. y Raczynski, D. (2011). School leadership in Chile. Breaking the inertia. En T. Townsend y J. MacBeath (Eds.), *Handbook of School Leadership for Learning* (pp. 297-316). Springer.
- Osses, A. y González, C. (2010). ¿Qué se sabe sobre asistencia técnica educativa en el mundo? El contexto internacional. En C. Bellei, A. Osses y J. P. Valenzuela (Eds.), *Asistencia Técnica Educativa: De la intuición a la evidencia* (pp. 82-120). Ocho libros.
- PNUD y Asesorías para el Desarrollo. (2004). *Plan de Asistencia Técnica para las Escuelas Críticas de la Región Metropolitana. Estudio de seguimiento, Informe final*. Ministerio de Educación.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2007). Chilean educational reform: The intricate balance between a macro and micro policy. En W. Pink y G. Noblit (Eds.), *International Handbook of Urban Education* (pp. 641-664). Springer.
- Rust, F. O. y Freidus, H. (2001). *Guiding school change: The role and work of change agents*. Teachers College Press.

- Sarason, S. B. (1971). *The culture of the school and the problem of change* (First Edition, Later Impression.). Allyn and Bacon.
- Saxl, E. R., Miles, M. B. y Lieberman, A. (1989). *Assisting change in education: A training program for school improvement facilitators*. Center for Policy Research, New York Association for Supervision and Curriculum Development.
- Sheppard, B., Brown, J. y Dibbon, D. (2009). Establishing collaborative structures. *School District Leadership Matters*, 8, 49–68.
- Stoll, L. (2009). Capacity building for school improvement or creating capacity for learning? A changing landscape. *Journal of Educational Change*, 10(2-3): 115-127.
- Sun, H., Creemers, B. y de Jong, R. (2007). Contextual factors and effective school improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, 18(1): 93-122.
- Swaffield, S. (2005). No sleeping partners: relationships between head teachers and critical friends. *School Leadership & Management*, 25(1): 43-57.
- Tajik, M. A. (2008). External change agents in developed and developing countries. *Improving Schools*, 11(3): 251.
- Teddlie, C. y Stringfield, S. (2007). A history of school effectiveness and improvement research in the USA focusing on the past quarter century. En Tony Townsend (Ed.), *International Handbook of School Effectiveness and Improvement* (Vol. 17, pp. 131-166). Springer.
- Verschuren, P. (2003). Case study as a research strategy: some ambiguities and opportunities. *International Journal of Social Research Methodology*, 6(2): 121–139.
- Watkins, C. (2005). *Classrooms as learning communities: What's in it for schools?* Routledge.
- West, Mel. (2010). School-to-school cooperation as a strategy for improving student outcomes in challenging contexts. *School Effectiveness and School Improvement*, 21(1): 93-112.



III
EL CONTEXTO EDUCACIONAL Y SU EFECTO
SOBRE EL LIDERAZGO ESCOLAR

REALIDAD DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL EN CHILE: ¿LIDERAZGO DEL SOSTENEDOR MUNICIPAL?

Dagmar Raczynski

Dagmar Raczynski

Directora de Asesorías para el Desarrollo y docente del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile (dagmar.raczynski@asesoriasparaeldesarrollo.cl).

El artículo analiza el lugar que ocupa el nivel intermedio (los sostenedores municipales de educación) en la organización del sistema escolar en Chile y el reconocimiento y apoyo que le ha otorgado la política educativa, y describe la gestión municipal de la educación. Para ello toma como base información levantada en 2007 mediante una encuesta al universo de los encargados de educación municipal (345 municipios) y 29 estudios de caso de gestión municipal de la educación, cuyos resultados fueron publicados en 2009 en M. Marcel y D. Raczynski (Eds.) *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*.

Introducción

La investigación sobre escuelas efectivas y mejora escolar coincide en señalar que los resultados educativos que obtiene un país se juegan en la escuela¹, concretamente en los procesos de enseñanza y aprendizaje desarrollados en el aula y en la forma en que el director o directora y su equipo directivo gestionan las materias técnico-pedagógicas y encaran los temas de disciplina, convivencia y relación con apoderados. De este modo, los agentes responsables directos del aprendizaje de los alumnos son los docentes y los directivos de los colegios. La política educativa facilita, encauza y estimula acciones, pero las decisiones sobre acciones específicas, su oportunidad, secuencia, metodología, plazos, intensidad, etc., descansan en la realidad de cada unidad educativa y de los agentes que ahí operan. En esta línea la literatura es enfática en señalar que no hay cambio educativo y mejora escolar sustentable si los agentes involucrados en el nivel del aula y la unidad educativa no asumen el cambio, le dan significado y lo incorporan en sus conductas. Lo anterior significa que el liderazgo directivo en la escuela y el de los docentes en el aula son condiciones clave para la calidad de la enseñanza y los aprendizajes que logran los estudiantes². Gran parte de los artículos de este documento se centran en este tema y en caracterizar el liderazgo directivo en las escuelas de Chile y sus condicionantes.

Sin embargo, la literatura también establece que el funcionamiento de las escuelas no es ajeno a características del “entorno” en que se insertan y con el cual interactúan. Elementos clave del entorno son el marco normativo e institucional que define las reglas de funcionamiento del sistema escolar y sus subsistemas, las directrices de la política educacional nacional, los programas y acciones en que se expresa y la forma en que la política, los programas y las acciones llegan a las escuelas y se insertan en ellas. Además, en un sistema descentralizado, como lo es el chileno, se espera que el nivel intermedio –los administradores o sostenedores municipales de educación– jueguen un rol clave de apoyo técnico-pedagógico a los colegios que tienen a su cargo.

Los objetivos de este artículo son dos: primero, analizar el lugar que el nivel intermedio –los sostenedores municipales de educación– ocupa en la organización del sistema escolar y el reconocimiento y apoyo que la política educativa le ha otorgado; y, segundo, describir cómo es la gestión municipal de la educación en Chile: cuáles son sus prioridades, con qué recursos cuenta, cómo se organiza y relaciona con las escuelas que tiene a su cargo, si asume o no un rol de apoyo técnico-pedagógico a directivos y docentes, si este rol se define coyunturalmente o si obedece a una planificación estratégica. Para responder a estas y otras preguntas, el artículo sistematiza estudios disponibles sobre el tema, realizados por otros y por la autora, y analiza e interpreta lo observado a la luz del conocimiento acumulado a nivel internacional sobre las condiciones presentes en experiencias exitosas de gestión distrital de la educación.

¹ En el artículo se utilizan indistintamente los términos escuela, colegio y establecimiento escolar para referirse a la unidad básica del sistema educativo escolar.

² La literatura sobre este tema es extensa. Ver, entre otros, Fullan (2007), Hopkins (2008), Leithwood (2009), Elmore (2010) y MacBeath (2011).

El artículo se estructura en cuatro secciones. La primera recoge los aprendizajes que arroja la literatura internacional sobre distritos escolares y autoridades locales de educación. La segunda describe el trato que la política educativa chilena de las últimas décadas ha dado al sostenedor y en particular al sostenedor municipal de educación. La conclusión principal es que hasta hace pocos años, la política educativa fue ambigua en cuanto al rol que esperaba del sostenedor de educación en general, y del sostenedor municipal de educación en particular. La tercera sección se detiene en cómo los sostenedores municipales gestionan los establecimientos educacionales que tienen a su cargo, revelando que solo una minoría de los sostenedores municipales de educación ejerce un liderazgo que estimula y fortalece a sus colegios en el plano técnico-pedagógico. En la cuarta sección se presentan las conclusiones y se discuten algunas implicancias de política pública.

1. Aportes del nivel intermedio (local) a la gestión educativa: aprendizajes de experiencias internacionales

La literatura sobre gestión escolar de las últimas dos décadas ha acumulado evidencia robusta sobre las ventajas de descentralizar la educación en sistemas altamente centralizados que, como es el caso de Chile, luego de haber logrado masificar la cobertura del sistema, enfrentan el desafío de mejorar la calidad de la educación y cerrar las brechas sociales en calidad entre territorios y niveles socioeconómicos. Como sintetizan Delannoy y Guzmán (2009), si bien algunos países han promovido la descentralización en el marco de su estrategia de mejoramiento educacional y han obtenido éxito, la mera descentralización –creación de un nivel intermedio entre el Estado central y las escuelas– no asegura el logro de una mejora en los aprendizajes de los estudiantes³. Además, es importante entender que la descentralización de la educación no es antagónica con un rol activo e importante del Estado en definir la política, regular el sistema, garantizar el financiamiento adecuado y asegurar que los hijos e hijas de familias que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social permanezcan en el sistema y en establecimientos de calidad. El artículo concluye que varios de los países que destacan por la calidad de su educación han adoptado en las últimas dos décadas un sistema en tres niveles: escuela, distrito y gobierno.

Gestionar la educación sobre la base de tres niveles tendría ventajas comparativas frente a un sistema centralizado ya que la mayor cercanía del nivel intermedio con la realidad local facilitaría: i) contextualizar la política y el proceso educativo aumentando su pertinencia para los alumnos y las familias; ii) construir relaciones más estrechas entre las escuelas, las familias y la comunidad; iii) movilizar recursos locales para fortalecer la enseñanza y iv) lograr sinergia entre el proceso formativo de los estudiantes y los programas sociales locales. Además, los autores argumentan que la gestión local de la educación a través de un nivel intermedio tendría ventajas sobre un sistema totalmente descentralizado hacia los establecimientos escolares individuales, por cuanto facilita el trabajo en red entre varias

³ Una síntesis de este trabajo fue publicada por PREAL en la Serie Políticas N° 34 (enero de 2010), con el título *Descentralización con miras a la calidad educativa* y en la serie Mejores Prácticas N° 33 (febrero de 2010) con el título *Sistemas con un creciente rol de la gestión local de la educación* (www.preal.org).

escuelas de un territorio permitiendo compartir recursos, experiencias y buenas prácticas, desarrollar procesos de aprendizaje colaborativo y definir proyectos educativos diferenciados y complementarios, más que similares y competitivos.

¿Cuál es el rol que en un sistema exitoso asume el nivel intermedio? En este ámbito diversos textos sistematizan los atributos de experiencias exitosas y no exitosas, extrayendo las características en que destacan las primeras⁴. Los resultados en general son altamente coincidentes. Campbell y Fullan (2006, p. 20) señalan que *“en el enfoque de tres niveles, el distrito, como la parte intermedia de tres, está en una posición vital para reconciliar y traccionar las fuerzas de la cima a la base y de la base hacia arriba que son necesarias para reformas de gran escala”*. Ello, no obstante, solo ocurre si los responsables de la educación en el nivel intermedio desarrollan e implementan una estrategia clara que apunte al aprendizaje de todos –profesionales, administrativos y estudiantes– en las escuelas. El cuadro 1 sintetiza los atributos de una estrategia de este tipo agrupados en cuatro áreas estratégicas y doce componentes.

Cuadro 1. Estrategias distritales efectivas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes

Liderazgo con propósito y conducción centrado en el aprendizaje	Estrategia coherente, implementación coordinada y monitoreo sistemático que retroalimenta la acción
<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo en el aprendizaje profesional y de los estudiantes en cada nivel del sistema 2. El aprendizaje de los estudiantes como foco de atención compartido por todos 3. Motivación moral por la educación, expectativas altas sobre profesores y directores, y una actitud positiva con respecto al potencial de aprendizaje de cada uno de los estudiantes 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Estrategia global que responde a las necesidades de corto plazo y a la sostenibilidad del proceso de mejora continua en el largo plazo en cada unidad y nivel, con planes de trabajo asociados, definición de metas concretas y foco en la implementación (coordinaciones necesarias, secuencias en el tiempo y logro de condiciones básicas para iniciar el proceso) 5. Recursos priorizados y destinados a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes 6. Organización efectiva del distrito que apoya el foco de todo el sistema en el aprendizaje, privilegiando el trabajo directo con los colegios y en estos en el nivel del aula 7. Atención cercana por parte del distrito en el monitoreo de la implementación, revisando los avances y resultados y retroalimentando las acciones y la estrategia. Soporte en sistemas en línea

⁴ Entre los textos revisado se incluyen Campbell y Fullan (2006), The Wallace Foundation (2006 y 2011), Leithwood (2010) y SREB (2010).

Cuadro 1 (conclusión)

Responsabilidades compartidas a través de la construcción de alianzas y redes	Aprendizaje continuo de los agentes involucrados para precisar el conocimiento, y fortalecer competencias y habilidades para enseñar y ponerlas en práctica
11. Alianzas positivas y con propósito entre los agentes involucrados (muchos y distintos, dependiendo del distrito)	8. Expansión de capacidades y aprendizaje profesional para profesores y directivos, privilegio de metodologías de aprendizaje en servicio; provisión de tiempo para esta actividad; apoyo interno y externo a este aprendizaje
12. Comunicación	9. Apoyo al desarrollo curricular y la enseñanza, evaluación y retroalimentación
	10. Uso de información (datos) sobre evaluación del y para el aprendizaje

Fuente: Extractado de Campbell y Fullan (2006) (traducción propia).

Los doce componentes se superponen y retroalimentan impulsando procesos positivos de cambio escolar. No hay una combinación particular ni una solución estándar para el éxito. Lo importante es que los responsables de la educación en cada distrito en conjunto con los actores involucrados acuerden una estrategia de mejora de la educación cuyo eje esté puesto en la enseñanza-aprendizaje, teniendo presentes las características del contexto local, las fortalezas y debilidades de establecimientos escolares, docentes, estudiantes y familias, y su trayectoria y experiencia pasada en educación. Definir e implementar esta estrategia supone liderazgo distrital en el plano técnico-pedagógico con miras a mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Ello requiere de autoridades distritales con atribuciones, competencias y recursos para asumir la tarea y –muy importante– para trabajar colaborativamente con directivos y docentes de los establecimientos y otros actores relevantes en el territorio. Las competencias necesarias para lograr este liderazgo son tanto técnicas como políticas, e incluyen elementos funcionales y afectivos, y capacidades para escuchar, decidir y apoyar.

Un sistema de tres niveles para proveer educación no significa disminuir la iniciativa de los docentes y directivos de los establecimientos escolares; muy por el contrario, implica que este nivel local (intermedio) es el responsable de darles el apoyo que necesitan y de activar su iniciativa. Por otro lado, tampoco resta importancia a la política educativa nacional. Más bien, el nivel intermedio opera como bisagra entre la base del sistema (los establecimientos educacionales) y el nivel nacional, y ayuda a equilibrar las fuerzas que se ejercen desde arriba (currículo, estándares y otros) con las demandas que surgen desde abajo (docencia, desarrollo profesional, competencias y liderazgo directivo, entre otros). El nivel superior (nacional) orienta, regula, evalúa y apoya para que el nivel intermedio cuente con las atribuciones, competencias y recursos necesarios para gestionar con éxito el distrito y le entrega la asesoría necesaria para que pueda expandir y fortalecer sus capacidades de gestión escolar así como las de sus directivos y docentes.

El informe de la Fundación Wallace (2006) precisa que el Estado y los distritos juegan cada uno roles esenciales en desarrollar y apoyar el liderazgo escolar, pero que si cada

uno actúa por separado, sin que exista articulación entre las estrategias de uno y otro, los resultados que se obtengan serán débiles y, posiblemente, pasajeros. En este sentido, plantea un enfoque coordinado entre los niveles en su apoyo al liderazgo escolar centrado en el aprendizaje de los estudiantes. Lo anterior significa alinear los objetivos de la política nacional y distrital entre sí y con lo que acontece en los centros educativos y las aulas, para lo cual se requiere simultáneamente de estrategias verticales y horizontales. Las estrategias verticales corresponden a las orientaciones de la política, el currículo, los estándares, las reglas de financiamiento y otras, que sin duda son imprescindibles pero resultan limitadas e insuficientes si no se combinan con estrategias horizontales, cuyo eje central es el desarrollo de capacidades, tanto en el nivel intermedio como en los colegios, donde la participación e involucramiento activo es siempre fundamental (The Wallace Foundation, 2006, p. 7)⁵. Se trata del desarrollo de capacidades a través de un “aprendizaje *in situ*” (en contexto) que supone trabajo en equipo y en red, intercambio y análisis de experiencias, *coaching* y otras acciones similares. Pueden sumarse cursos de perfeccionamiento, diplomados, estudios fuera del lugar de trabajo, pero estas actividades pocas veces son las decisivas. Elmore (2000) en su análisis de la educación pública en Estados Unidos detecta una situación de articulación y coordinación incompleta (*loose coupling*) entre los niveles, que resta eficiencia y efectividad al sistema escolar en su conjunto y, por ende, afecta los resultados de aprendizaje que este logra.

Leithwood (2010) sistematizó los resultados de 31 estudios –30 en Estados Unidos y 1 en Canadá– que analizan las características de distritos que acogen a una alta proporción de estudiantes de nivel socioeconómico bajo y/o pertenecientes a minorías étnicas y que destacan por los buenos resultados de aprendizaje de sus estudiantes. En coherencia con otros análisis, concluyó que las autoridades distritales exitosas se preocupen de:

- i) Desarrollar en los actores involucrados en educación una visión y creencias compartidas sobre la urgencia de “elevar la vara” y cerrar las brechas de aprendizaje entre estudiantes; entender esta visión como un imperativo moral o ético y traducirla en políticas, programas, decisiones y acciones concretas, viables y coherentes entre sí;
- ii) Adoptar un enfoque curricular y de enseñanza compartido: adecuación del currículo al contexto local, definición de estándares de desempeño para los estudiantes, implementación de recursos de aprendizaje, formas de enseñanza e instrumentos de evaluación acordes;
- iii) Planificar y tomar decisiones sobre la base de evidencia empírica y el uso de datos con fines de aprendizaje organizacional y de responsabilización de los actores (*accountability*);
- iv) Construir y mantener ‘buenas relaciones’ y un sentido de comunidad en el equipo del nivel distrital, establecer relaciones de confianza y colaboración con los

⁵ En una línea similar, el *Southern Regional Education Board* de Estados Unidos (SREB, 2010) plantea que mejorar los colegios en un distrito requiere de una visión estratégica de la educación del distrito, apoyo a las escuelas desde el distrito y el Estado, y liderazgo directivo en los establecimientos. El texto citado analiza las tareas esenciales en cada nivel y plantea acciones que pueden emprender los distritos para con sus escuelas así como las acciones mediante las cuales el Estado puede apoyar a los distritos para que entreguen apoyo a sus establecimientos.

- directivos y docentes en las escuelas, densificar los lazos con grupos locales externos a las escuelas, relevantes a la educación, apoyar comunidades de aprendizaje entre los docentes;
- v) Invertir en liderazgo instruccional, entendido como la responsabilización del director por la calidad de la instrucción y los resultados de aprendizaje de los estudiantes (monitoreo y retroalimentación a la enseñanza, planificación y organización del desarrollo profesional docente);
 - vi) Avanzar de manera gradual y coherente por etapas que sean viables, apoyando el desarrollo de capacidades en los colegios, y aceptar distintos caminos para llegar a la meta de mejora en los aprendizajes de los alumnos (realizar una gestión flexible de cambio);
 - vii) Adoptar estrategias de desarrollo profesional de directivos y docentes pertinentes y viables al contexto del distrito y de cada una de sus escuelas, alineadas con las iniciativas nacionales de mejora escolar e insertas en los colegios (en servicio);
 - viii) Responder y adecuarse a las iniciativas de la política nacional en educación y a la realidad local, e implementarlas con calidad;
 - ix) Adecuar las asignaciones de recursos, las políticas de personal y las estructuras organizacionales a las necesidades y los esfuerzos por mejorar la enseñanza-aprendizaje⁶.

En la institucionalidad vigente en Chile, los municipios son el nivel administrativo más cercano a los establecimientos públicos de gestión local. De acuerdo con la literatura, este nivel debiera responsabilizarse y apoyar de modo directo a los establecimientos en la mejora de sus aprendizajes y asumir el rol de intermediación que reconcilia y tracciona las fuerzas desde arriba hacia la base y desde la base hacia arriba, teniendo siempre como foco final el aprendizaje de todos los niños, dando soporte y respetando el involucramiento de los actores en la base del sistema –la escuela–, que son los que están en interacción directa con el aula, donde se concretan los procesos de enseñanza-aprendizaje. En Chile, a diferencia de otros países, la gestión de la educación municipal, como se verá, ocurre en estrecha relación con las autoridades políticas (alcalde y concejeros municipales). En consecuencia, el diagnóstico que sigue no puede dejar de mencionar esta variable.

⁶ Este artículo y SREB (2010) proveen interesantes ejemplos que reflejan el actuar de los distritos en las líneas señaladas. Leithwood (2010) plantea que uno de los límites de los estudios revisados es la ausencia de enfoques teóricos claros que guíen la descripción de las experiencias y su escasa atención en el desarrollo de hipótesis alternativas sobre los factores que hacen posible o explican el cambio en las estrategias distritales de educación. En esta dimensión es interesante la lectura personal que Levin, Gaskell y Pollok (2007) hacen de su propia experiencia en la provincia de Ontario en Canadá.

2. Los sostenedores municipales de educación en la política educativa de las últimas tres décadas

En esta sección se argumenta que la reforma de 1981 y las políticas posteriores no han considerado al sostenedor de educación como un agente con responsabilidad en la mejora de la calidad de la educación. Solo hacia 2005 se observa en la política educativa una apertura hacia la figura del sostenedor y la necesidad de fortalecer su rol en el plano técnico-pedagógico en las escuelas que administra. La política tampoco reconocía la función social de la educación pública municipal como garante del acceso a la educación gratuita de 12 años, mandatada en la constitución nacional, ni valoraba sus bondades. Entre estas bondades se incluyen estar presente a lo largo del país, incluso como la única oferta en comunas aisladas y poco populosas; recibir a todo tipo de alumnos sin exclusiones, en particular a los más vulnerables, complejos y difíciles de educar; ser un proveedor de educación que está vinculado y tiene responsabilidad por una unidad territorial (comuna), donde es autoridad, lo que le permite y obliga a conocer la realidad local, estando –en consecuencia– en una situación privilegiada para adecuar el proceso de enseñanza-aprendizaje a la realidad local (pertinencia local) y lograr sinergia entre programas sociales y la formación de los estudiantes; administrar varios establecimientos, lo que facilita un trabajo en red que –de acuerdo con la literatura– fortalece la constitución de comunidades de aprendizaje y la difusión de buenas prácticas, entre otros procesos.

2.1 La reforma educativa de la década de 1980: municipalización, subsidio a la demanda y privatización

La provisión del servicio escolar en Chile a lo largo de su historia ha sido mixta, con participación de agencias públicas y agentes privados (no gubernamentales) y ha promovido la libertad de enseñanza y la libertad de las familias de elegir donde matricular a sus hijos e hijas. La expansión de la educación entre 1930 y 1980 se inspiró en principios de Estado Docente, cuya columna vertebral era la educación fiscal, con un sistema centralizado, dependiente directamente del ministerio del ramo, a cargo del financiamiento y la provisión del 90% de los servicios. Este sistema se fue expandiendo en cobertura, primero en la enseñanza básica y lentamente también en la enseñanza media. En ambos niveles fue una inclusión elitista, en el sentido de que los estratos más bajos de la población accedieron más lentamente, al mismo tiempo que los estratos medios iban elevando el nivel al cual accedían⁷.

La reforma educativa impuesta por la dictadura militar (1973-1990) a partir de 1981 modificó la gestión y el financiamiento de la educación. La administración de la educación pública, que hasta entonces era de dependencia directa del Ministerio de Educación, pasó a ser responsabilidad de los municipios⁸. Hacia fines de la década de 1980 la casi

⁷ Corvalán, Elacqua y Salazar (2009) abordan en particular las directrices de política dirigidas al sector privado subvencionado.

⁸ Los municipios tuvieron la posibilidad de optar entre dos figuras legales para administrar los establecimientos escolares que les fueron traspasados: un departamento de administración de la educación municipal (DEM o DAEM) o una corporación municipal de derecho privado, presidida por el alcalde, con mayor autonomía frente a la administración municipal que los DEM o DAEM, y con mayor flexibilidad para generar y gestionar recursos monetarios, humanos y otros. Esta última figura fue congelada luego por la Ley 18.695 del 31 de marzo de 1988. Hoy existen 53 corporaciones municipales y 292 DAEM o DEM.

totalidad de la enseñanza provista por establecimientos fiscales era administrada por los municipios⁹.

El traspaso de los establecimientos escolares a las municipalidades se realizó por decreto. Las municipalidades debieron aceptar la nueva responsabilidad al margen de cuáles fueran sus competencias y su deseo de asumir la nueva tarea. No hubo una definición explícita del papel que se esperaba del sostenedor municipal de educación, más allá de “administrar” los establecimientos traspasados, ni preocupación por prestarles apoyo, capacitarlos y acompañarlos en el desempeño de la nueva responsabilidad durante un tiempo razonable. Fue una política vertical que generó resistencia, en particular de parte de los docentes, quienes como resultado de la reforma pasaron además a regirse por el código de trabajo privado, perdiendo derechos laborales adquiridos en el pasado.

Junto con el traspaso de la administración de los establecimientos escolares a las municipalidades, la reforma modificó el mecanismo de financiamiento de los establecimientos escolares subvencionados: desde un mecanismo atado a la oferta se pasó a uno atado a la demanda. Se definió una unidad de subsidio escolar (USE) que se paga mensualmente al sostenedor según la asistencia media a clases de los estudiantes en el mes anterior¹⁰. De manera concomitante, la política abrió las puertas e incentivó el acceso a este subsidio por parte de sostenedores privados de educación. Se produjo un incremento muy significativo del número de proveedores privados y una diversificación de su naturaleza. En la actualidad, los 345 sostenedores municipales coexisten con más de 3.000 sostenedores privados de educación. Legalmente, el administrador privado debe poseer personalidad jurídica (sociedad profesional, fundación, corporación, empresa u otro) y puede, si así lo decide, operar con fines de lucro. Mientras los sostenedores municipales administran siempre varios establecimientos, los sostenedores particulares en su mayoría administran solo uno.

Los propósitos declarados de la reforma de 1981 fueron: i) acercar la solución de los problemas –en este caso del sistema escolar– a las necesidades de la familia y el entorno local para lograr soluciones más pertinentes, oportunas, rápidas y con menor burocracia administrativa; ii) diversificar la oferta escolar y ampliar las posibilidades de la familia de elegir colegio para sus hijos e hijas; iii) aumentar la eficiencia en el uso de los recursos fiscales destinados a la educación escolar; y iv) mejorar la calidad de los aprendizajes que logran los alumnos. La apuesta era que los padres elegirían colegio sobre la base de los resultados de aprendizaje que lograrán sus alumnos y que los establecimientos competirían por matrícula mejorando la calidad de sus procesos de enseñanza-aprendizaje, lo que llevaría a una espiral de mejora en la calidad de la educación. La calidad de la enseñanza (resultados de aprendizaje) de los colegios quedó librada a la oferta y demanda del mercado, con el supuesto de que los oferentes (escuelas, sostenedores) y los demandantes

⁹ La excepción son los establecimientos de enseñanza técnico profesional (TP) que se rigen por la Ley 3.166 del 29 de enero de 1980. Esta Ley permitía el traspaso de la administración de los liceos fiscales que imparten enseñanza TP a las grandes asociaciones gremiales (Sociedad Nacional de Agricultura, Sociedad de Fomento Fabril, Cámara Chilena de la Construcción, Cámara Chilena del Comercio).

¹⁰ Operativamente se definió una unidad de subsidio escolar (USE) de valor plano, sin reconocer diferencias en el “costo de enseñar” según matrícula del establecimiento y características sociales de los estudiantes (vulnerabilidad), más allá de un valor diferente de la USE para enseñanza básica y media, y la asignación de un monto específico adicional según un factor de ruralidad y de ejercicio docente en condiciones difíciles.

(familias) de educación presionarían hacia arriba la calidad, independientemente de las características del territorio y su entorno, y de las capacidades de los municipios y del sector privado para gestionar establecimientos escolares. En este marco, el Ministerio de Educación redujo su labor –determinante antes de 1980– principalmente a la fiscalización del régimen de las subvenciones y al control de la asistencia de los alumnos (mecanismo de financiamiento). En otras palabras, el Estado central, antes omnipresente, restringió su labor a la asignación y fiscalización del uso de los recursos públicos asignados, abandonando la concepción de Estado Docente que había dominado en las cinco décadas anteriores e incentivando la competencia por matrícula entre establecimientos municipales y particulares subvencionados (Corvalán, Elacqua y Salazar, 2008).

2.2 Políticas educativas 1990–2005: invisibilidad del sostenedor como agente importante en la mejora escolar

En 1990, con la vuelta a la democracia, se inició una nueva etapa en la política educativa. En lo referente al rol del Estado en la educación, desde una concepción de Estado subsidiario a cargo de las condiciones mínimas de funcionamiento del servicio escolar, se pasó a la de un “Estado promotor” que define y conduce la política del sector, y entrega apoyo tanto administrativo como técnico-pedagógico a los colegios, sus directivos, docentes de aula y alumnos (Cox, 2003). El Estado inyectó más recursos fiscales al sector, lo que permitió elevar el valor de la USE por alumno, pagar en parte la “deuda social” del Estado con los docentes y devolver a estos algunos de los derechos laborales (establecidos en el Estatuto Docente) que habían perdido con la reforma de los años ochenta, realizar importantes inversiones en infraestructura y equipamiento, ampliar la jornada escolar, elaborar nuevas bases curriculares, ampliar las alternativas de capacitación docente e implementar sucesivos programas de mejoramiento educativo¹¹, entre otros. Al decidir e implementar estas medidas el Estado retomó las prácticas tradicionales centralistas e impositivas del pasado. A modo de ejemplo, diseñó programas, proyectos y acciones que si bien reconocían ciertas diferencias entre los establecimientos, les eran impuestos sin mediar una consulta sobre la necesidad del programa y la voluntad de directivos y sostenedores de colaborar con él, sin reconocer los esfuerzos que los establecimientos podían haber realizado en el pasado o estaban realizando en el momento, sin acoger la realidad, las inquietudes y necesidades particulares de los colegios (Raczynski y Muñoz, 2006).

Una parte de las medidas tomadas se tradujeron en normativas y reglamentaciones que pusieron en desventaja al sector municipal frente al particular subvencionado. El Estatuto Docente, aprobado en 1992, dio respuesta a un tema ineludible y urgente como era el pago de la llamada “deuda social” del Estado y del país con los docentes fiscales, quienes con la reforma de 1981 habían perdido derechos y beneficios laborales, que el Estatuto les permitió recuperar parcialmente. Este Estatuto, indispensable por razones de justicia y favorable a la situación laboral de los docentes, impactó negativamente sobre las finanzas de la educación municipal, al quedar la gestión del recurso humano docente (fijación de la planta y de los sueldos, inamovilidad, carrera según trienios) regida por criterios ajenos a las posibilidades financieras de la educación municipal. Los recursos provenientes de la subvención escolar, si bien más

¹¹ Entre ellos, los programas de las 900 Escuelas de Bajo Rendimiento, de Educación Rural, Liceo para Todos, Escuelas y Liceos Prioritarios, Estrategia de Lenguaje y Matemáticas (LEM) y la Red de Maestros.

altos que en la década anterior, eran insuficientes para solventar los mayores gastos en recursos humanos derivados del Estatuto, de modo que los municipios tuvieron que destinar recursos propios a la educación. Los sostenedores particulares de educación continuaron rigiéndose por la normativa más flexible que el código de trabajo define para los privados, al mismo tiempo que recibían una subvención escolar por alumno de similar monto que los sostenedores municipales.

Mediante la Ley de Financiamiento Compartido aprobada en 1993, se autorizó a los colegios particulares subvencionados a solicitar a las familias un cobro mensual por alumno matriculado adicional a la subvención fiscal, de modo que aumentó el aporte privado (de las familias) a la educación y se generó una brecha significativa en la disponibilidad de recursos por alumno entre el sector municipal y el sector particular subvencionado, favorable a este último. Las escuelas municipales que imparten enseñanza básica, garantes de la obligación del Estado de entregar educación básica gratuita a la población en edad escolar, por ley no podían exigir el pago de matrícula a las familias¹².

De este modo, por efecto del Estatuto el sector municipal debe incurrir en mayores gastos y dispone de menor flexibilidad para reducir gastos en recursos humanos y, por efecto del financiamiento compartido, cuenta con menos ingresos por alumno que el sector particular subvencionado. A ello se suma que el sector municipal debe acoger a todos los alumnos que se inscriben, en tanto que el particular subvencionado puede seleccionar a sus estudiantes, rechazando a alumnos de bajo rendimiento, nivel socioeconómico, lenguaje y capital social o con conductas, estilos de vida y valores no acordes a lo que el colegio desea.

Hasta alrededor de 2005, no hubo políticas ni acciones orientadas a fortalecer el rol y las competencias de los sostenedores de establecimientos escolares, ya fueran municipales o particulares subvencionados. La política, los programas y medidas se dirigieron directamente a los establecimientos escolares, sin considerar al sostenedor. Esta situación fue particularmente grave en el caso de la educación municipal, que estaba o se sentía atada a dos cabezas: en lo administrativo-financiero dependía del municipio y en lo técnico-pedagógico y curricular, del Ministerio de Educación (Román, 2006). Estos dos planos, siguiendo la experiencia de los países que obtienen buenos resultados de aprendizaje, deben dialogar y estar articulados, estando el primero –administrativo y financiero– al servicio de los requerimientos de la gestión técnico-pedagógica y curricular¹³.

2.3 Política educativa 2005–2010: reconocimiento del sostenedor y demanda por validar la educación pública

A mediados de la década del 2000 se detecta un giro en la política, que tiene dos caras distintas: de un lado, la apertura de espacios crecientes de decisión para los sostenedores y los establecimientos escolares, con iniciativas dirigidas a fortalecer las capacidades técnicas en la base del sistema: los colegios y los sostenedores; y de otro lado, la asignación especial y significativa de más recursos a los colegios que atienden a estudiantes en situación de mayor vulnerabilidad social, rompiendo con la subvención plana existente desde 1981. Entre las iniciativas destacan¹⁴:

¹² En la enseñanza media, los colegios municipales pueden exigir un copago de la familia, previa consulta y autorización de la mayoría de los apoderados.

¹³ Ver entre otros Hargreaves (2004), McKinsey (2007), Fullan (2007) y Delannoy y Guzmán (2009).

¹⁴ El listado se ordena con un criterio temporal.

- El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE), dispositivo dirigido a fortalecer las prácticas institucionales de mejora escolar en los colegios, que se inicia con un auto-diagnóstico realizado por la comunidad escolar, que es validado por un panel experto que posteriormente apoya al colegio en la elaboración y en la estimación de costos de un plan de mejora.
- El Marco de la Buena Enseñanza y el Marco de la Buena Dirección, que definen explícitamente el rol, las competencias y prácticas de trabajo que se esperan del docente de aula y del director y equipo directivo de una escuela.
- La estrategia LEM (lectura, escritura y matemáticas), que representa un nuevo modo de capacitación docente a partir de problemas específicos del aula, con el acompañamiento personalizado, práctico y demostrativo que entregan docentes con experiencia reconocida en el trabajo de aula (profesores maestros) a otros docentes de aula.
- La implementación de la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), que entrega más recursos por alumno a los colegios con una concentración más alta de estudiantes en situación de vulnerabilidad social y asocia esta asignación a la exigencia de una mayor calidad del servicio educativo, que queda sancionada en la firma de un compromiso de igualdad de oportunidades entre el ministerio, el sostenedor del colegio y la escuela. Al recibir la SEP, el sostenedor se compromete a que las escuelas a su cargo que acogen a alumnos en situación de vulnerabilidad socioeconómica definan un plan de mejora que fortalezca los procesos de enseñanza-aprendizaje y eleve los resultados de aprendizaje de los alumnos. Por primera vez, se reconoce explícitamente al sostenedor de educación como un actor clave con responsabilidad en el ámbito técnico-pedagógico y curricular, se establece con él un acuerdo sobre el logro de metas medibles y públicas de aprendizaje en un plazo de cuatro años (puntajes SIMCE por establecimiento) y el compromiso de no seleccionar a los alumnos (ya sea por rendimiento previo, lugar de residencia, nivel socioeconómico del hogar u otros factores similares), de eximir de copago a los estudiantes beneficiarios de la SEP y retenerlos en el colegio, y de usar los recursos SEP según el plan de mejora convenido, rindiendo cuenta a la comunidad escolar sobre el plan de mejora, sus resultados y el uso de recursos. La SEP benefició tanto a colegios municipales como particulares subvencionados. Como el sector municipal acoge a una mayor proporción de alumnos socialmente vulnerables que el sector particular subvencionado y como casi el 100% de los establecimientos municipales se acogió a la SEP y solo la mitad de los particulares subvencionados, los recursos SEP en la práctica llegaron en mayor proporción al sector municipal que al particular subvencionado (Valenzuela, 2009; Valenzuela et al., 2010).
- La creación del Fondo de Mejoramiento de la Gestión Municipal de la Educación, que inició su operación en 2007. Los municipios postulan al fondo con arreglo a un plan concreto de mejora de sus colegios que se elabora ajustado al marco presupuestario definido centralmente, que si es aprobado se formaliza con la firma de un convenio de hasta dos años de duración entre la municipalidad, el Ministerio de Educación y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUB-

DERE). El fondo representa la primera iniciativa posterior a 1981 que discrimina positivamente a la educación municipal¹⁵.

- La promulgación y publicación, en febrero de 2011, de la Ley de Calidad y Equidad de la Educación (Ley 20.501), que establece más exigencias técnicas para los DAEM, en particular en la selección de su jefe o gerente (pasa a ser un cargo regido por normas del Sistema de Alta Dirección Pública), los obliga a la firma de convenios de desempeño, define una asignación mensual según matrícula total de los establecimientos bajo su administración y entrega recursos adicionales para financiar planes de retiro y de apoyo al personal; revisa las normas que orientan la selección de los directores de establecimientos escolares, entregando más atribuciones a los directores y mejorando su sueldo. Por último, la Ley entrega más recursos para la educación municipal (fondos para plan de retiro, de apoyo, aumento de la subvención por concentración y de la USE regular) y define la ampliación de la SEP a la enseñanza media a partir de 2014.

Este recuento de política educativa sería incompleto si no se mencionara la aprobación de la Ley General de Educación (LGE), que sustituye la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza aprobada en el último año del gobierno militar (1989). La LGE da origen a una nueva arquitectura institucional, estableciendo la creación de una Agencia de Aseguramiento de la Calidad de la Educación y una Superintendencia de Educación, ambas aprobadas por ley en abril de 2011. Con ella se crea, además, el Consejo Nacional de Educación (CNE), con una nueva estructura y atribuciones. Una de las condiciones para aprobar la LGE planteada por una parte de los parlamentarios fue el compromiso gubernamental de elaborar una propuesta de fortalecimiento de la educación pública (municipal). Se envió un primer proyecto en el año 2009 que no tuvo eco y finalmente fue retirado. El nuevo gobierno que asumió en marzo de 2010 conformó un Panel de Expertos para una Educación de Calidad con la finalidad de avanzar en propuestas relativas a dos grandes temas: lineamientos para una nueva carrera docente (reforma al Estatuto Docente) y nuevas fórmulas para administrar la educación municipal. El panel entregó su informe respecto al último tema en marzo de 2011. En abril de ese año reemergió la movilización estudiantil que se mantuvo activa, contando con un fuerte respaldo ciudadano, durante todo el año escolar. En respuesta a esta movilización, el gobierno se comprometió a enviar al parlamento un proyecto de “desmunicipalización” de la educación, antes del 30 de noviembre de 2011, proyecto que fue entregado ese día. Los comentarios que ha tenido este proyecto desde distintos flancos (gobierno, oposición, alcaldes, Asociación Chilena de Municipalidades y colegio de profesores, entre otros) auguran un debate parlamentario y público que no será fácil (este tema se retoma en las conclusiones).

¹⁵ Más recientemente algunos actores políticos y expertos en educación, en parte presionados por las movilizaciones estudiantiles de 2006 y de los años siguientes, han planteado que le corresponde al Estado dar un apoyo especial a la educación pública de gestión local (en manos municipales), ya que es su deber asegurar su presencia en todo el territorio nacional, por ser el garante del derecho a educación gratuita establecido en la Constitución, y ofrecer proyectos institucionales no excluyentes (por religión, etnia, nivel socioeconómico o dificultades de aprendizaje) en sus colegios.

2.4 Efectos del sistema de subsidio a la demanda y de las políticas educativas (1981–2010)

El propósito de este trabajo no es evaluar los efectos de las políticas reseñadas. Sin embargo, se señalan a continuación en términos gruesos sus resultados más relevantes porque ellos son también parte del contexto en que los sostenedores municipales de educación gestionan la establecimientos escolares en su comuna (sección 3) y porque los resultados nacionales muestran notables diferencias entre comunas, revelando la importancia de considerar la diversidad de contextos locales.

Reducción del peso de la educación municipal en la matrícula escolar

Uno de los efectos de la reforma descentralizadora y de mercado de 1981 fue el crecimiento y diversificación de la educación particular subvencionada, en más de 3.000 sostenedores de muy variadas características¹⁶, y la dispersión de la educación fiscal en 345 sostenedores municipales, altamente heterogéneos entre sí (Corvalán, Elacqua y Salazar, 2009). La creación de nuevos colegios particulares subvencionados fue concomitante con una redistribución de los estudiantes entre este sector y el municipal. En 1981 la educación particular subvencionada absorbía el 15% de la matrícula total, la municipal el 78% y la particular pagada el 7%; en 1990, la educación particular subvencionada concentraba el 42%, la municipal el 50% y la particular pagada el 8%; en 2008, la particular subvencionada el 48%, la municipal el 45% y la particular pagada el 7% (MINEDUC, 2010). Información de 2011 indica que a nivel nacional la matrícula municipal habría bajado al 37%. Al mismo tiempo, los datos por comuna evidencian significativas diferencias. Hacia 2005, la matrícula municipal en las comunas con una población menor a 25.000 habitantes representaba el 82%; en comunas con entre 25.000 y 100.000 habitantes, el porcentaje de estudiantes en el sector municipal era significativamente más bajo, 59%, y disminuía a medida que se elevaba el nivel socioeconómico de la comuna; y en comunas con más de 100.000 habitantes, el sector municipal absorbía el porcentaje más bajo, 44% (Larrañaga y otros, 2009, p. 81). Esta información sugiere que la incursión del sector particular subvencionado se concentró de preferencia en comunas donde existe demanda por matrícula y capacidad de las familias para cofinanciar la educación¹⁷.

Segmentación social entre el sector municipal y el particular subvencionado

La matrícula municipal concentra en mayor proporción que la particular subvencionada a la población de menor nivel socioeconómico y socialmente más vulnerable. De acuerdo con la encuesta de caracterización socioeconómica de hogares (CASEN, 2009), en el sector municipal casi el 70% de los estudiantes de educación básica pertenecen a los quintiles de ingreso primero y segundo, mientras en el sector particular subvencionado solo un 54% pertenece a esos dos quintiles y en el sector particular pagado sin subvención estatal dos tercios de los alumnos (67%) pertenecen al quintil de mayor riqueza del país (quinto quintil). Larrañaga y otros (2009a, p. 82), después de ordenar el nivel socioeconómico de los apoderados en el sector municipal y el particular subvencionado, según su escolaridad promedio expresada en

¹⁶ Para una detallada caracterización de los sostenedores particulares, ver Brunner et al. (2006) y Corvalán et al. (2009).

¹⁷ Portales (2011) analiza los factores comunales asociados a una mayor o menor pérdida de matrícula municipal.

percentiles de la distribución, detectaron que en cada percentil el promedio de escolaridad es mayor en el sector particular subvencionado que en el municipal y que la composición social de los alumnos es algo más diversa en el sector municipal que en el particular subvencionado. Vale decir, si bien la mayoría de los estudiantes del sector particular subvencionado provienen de hogares de nivel socioeconómico medio y alto, este no deja abandonado al nivel más bajo. La evidencia entregada por otros estudios señala que los estratos medios son los que preferentemente hacen el tránsito desde el sector municipal hacia el particular subvencionado (Brunner, Elacqua et al., 2006; Bellei, 2007; Hsieh y Urquiola, 2006; Mc. Ewan, Urquiola et al., 2008, entre otros).

Segregación social escolar

De acuerdo con un estudio de la UNESCO (Dupriez, 2010, pp. 45-50), que se apoya en la base de datos de PISA 2006, entre un total de 54 países Chile es el que muestra mayores valores en índices de segregación social escolar, un 53%, seguido por Bulgaria (51%), Tailandia (50%), Hungría (46%) y México y Colombia (40% cada uno)¹⁸.

Valenzuela (2009) se acerca a la magnitud de la segregación social escolar a través del índice de disimilitud de Duncan, que mide el porcentaje de alumnos pertenecientes al 30% más vulnerable en términos socioeconómicos que debiesen transferirse de establecimiento para que existiera una distribución homogénea de ellos en todos los establecimientos escolares del país. El valor de este índice fluctúa entre 0 y 1, donde 0 expresa la ausencia total de segregación escolar (todos los establecimientos tienen la misma composición social) y 1 la segregación máxima. En Chile, el valor de los índices en cuarto básico y en segundo medio en el año 2006 se encontraba entre 0,45 y 0,53, valores que en la literatura se consideran altos. El estudio detecta además que en la enseñanza básica la segregación: i) aumentó entre 1999 y 2006 desde 0,505 a 0,534; ii) es más baja entre establecimientos del sector municipal (0,38) que entre los particulares subvencionados (donde se eleva a 0,53); y iii) muestra una significativa variabilidad entre comunas, que es mayor a la segregación residencial y solo puede atribuirse parcialmente a ella, al mismo tiempo que más importante que esta para explicar la segregación social escolar es el mecanismo de financiamiento compartido que opera en el sector particular subvencionado.

Por último, la evidencia proporcionada por Elacqua (2009) sugiere que la segregación en Chile habría disminuido en los últimos años, lo que se asocia con la implementación de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), que operaría como incentivo para que los colegios particulares subvencionados captaran una cuota mayor de alumnos vulnerables¹⁹. Sin embargo, otra evidencia señala que mientras casi el 100% de los colegios municipales participan de la SEP, apenas un 50% de los particulares subvencionados se encuentran adscritos a ella (Weinstein et al., 2010).

¹⁸ El indicador de segregación utilizado fluctúa entre 100 y 0 y representa el porcentaje de la variabilidad en segregación social escolar que es posible atribuir a las diferencias entre escuelas. El estudio detecta además que la segregación social escolar es menor a medida que aumenta el ingreso per cápita de los países y que disminuye mientras más bajas son las desigualdades socioculturales en los países, siendo estas últimas más determinantes que el ingreso per cápita (Dupriez, 2010).

¹⁹ Elacqua (2009) también entrega evidencia en el sentido de que existe menor segregación en el sector municipal que en el particular subvencionado.

Resultados de aprendizaje de los alumnos

Para los años ochenta, datos de 1982 y 1988 de una muestra comparable de establecimientos indican que hubo estancamiento (o “constancia”) en los resultados de aprendizaje de los estudiantes a nivel de establecimiento, con diferencias marcadas por nivel socioeconómico del estudiantado y ausencia de diferencias según dependencia administrativa, una vez que se controla por el nivel socioeconómico (Schieffelbein, 1992, pp. 262-276).

Al comenzar la década de 1990, se registró un repunte de los resultados en lenguaje y matemáticas, que fue pasajero, ya que a lo largo de la década y hasta 2007 hubo un estancamiento generalizado de los resultados de las pruebas SIMCE a nivel global, por nivel socioeconómico y por dependencia administrativa. En los últimos años, se han ejecutado sofisticados estudios econométricos sobre los determinantes de los puntajes SIMCE de los alumnos, que no siempre concuerdan en sus resultados. Algunos encuentran resultados positivos débiles, otros no. Las diferencias en los resultados de los estudios dependen, entre otros factores, de los años que considera el estudio, el nivel de enseñanza que toma como referente, las técnicas econométricas que aplica, si trabaja la información SIMCE a nivel de establecimiento escolar o a nivel de alumno²⁰. Cuando los estudios encuentran diferencias en aprendizaje positivas hacia el sector particular subvencionado, los mismos autores u otros atribuyen esta diferencia no a una gestión escolar más eficiente sino que a la aplicación de mecanismos de selección de alumnos por parte de dichas escuelas y/o a una mayor disponibilidad de recursos por alumno debido al financiamiento compartido (Bellei, 2007; Contreras et al., 2007). Lo cierto es que la fuerte expansión del número y de la matrícula de los establecimientos particulares subvencionados no se ha traducido en una mayor efectividad de este sector, tampoco la competencia por matrícula entre el sector municipal y el particular subvencionado ha redundado en mejores resultados de aprendizaje en el sector municipal, ni se ha registrado una mejora de la calidad educativa del sistema escolar en su conjunto.

Recién desde el año 2008 se ha producido un repunte leve de los puntajes en cuarto básico en lenguaje, que es estadísticamente significativo entre 2009 y 2010²¹. El repunte del año 2010 es más fuerte mientras menor es el nivel socioeconómico de los estudiantes del establecimiento y se observa tanto en el sector municipal como en el particular subvencionado, al mismo tiempo que está ausente en el particular pagado^{22 23}. Los resultados del SIMCE 2011 recién entregados indican que las mejoras detectadas en lenguaje se sostienen y detectan una mejora importante en matemáticas.

Para fines de este trabajo, es relevante mencionar que un estudio que contrasta diversos modelos econométricos (regresiones multinivel que consideran a los estudiantes, el

²⁰ Entre los estudios destacan Mizala y Romaguera (1998 y 2001), Sapelli y Vial (2002 y 2005), McEwan, Urquiola y Vegas (2008), Hsieh y Urquiola (2006), Gallego (2002), Bellei (2007), Carrasco y San Martín (2011), Arzola y Troncoso (2011).

²¹ Cabe consignar que el desempeño de Chile en la prueba PISA 2006 con respecto a la de 2000 ya mostraba un alza significativa de los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

²² Información de: www.simce.cl, Resultados Nacionales SIMCE 2010, cuarto básico y segundo medio (gráfico 1.1 y cuadros 1.10 y 1.11).

²³ Si bien SIMCE y PISA no miden el mismo “constructo”, es importante mencionar que la última prueba PISA (2009) detecta que en Chile el rendimiento en lectura de los estudiantes de 15 años aumentó significativamente desde el año 2000 y también verifica una disminución de la brecha de resultados según nivel socioeconómico de los estudiantes.

establecimiento escolar, atributos de la gestión municipal de educación y características de la comuna)²⁴ detecta que la gestión municipal de la educación (expresada en un índice de gestión pedagógica y uno de gestión financiera) tiene un efecto positivo significativo, aunque bajo, sobre los resultados SIMCE. El estudio además identifica que: i) el nivel socioeconómico de los estudiantes se comporta de acuerdo con lo conocido en áreas urbanas y rurales, y en enseñanza básica y media; ii) las variables que reflejan atributos positivos de la gestión escolar a nivel de establecimiento están asociadas a mejores resultados educativos en la enseñanza básica y la media, tanto en comunas claramente urbanas como en aquellas con fuertes componentes rurales; iii) la competencia con el sector privado subvencionado tiene un efecto negativo sobre el rendimiento de los alumnos en la enseñanza básica rural y urbana, y un efecto negativo estadísticamente no significativo sobre el rendimiento en la enseñanza media; iv) el tamaño poblacional no tiene efectos importantes sobre el SIMCE de enseñanza básica en las comunas urbanas y presenta un efecto negativo en las comunas rurales; pero en la enseñanza media, el tamaño de la comuna se asocia positivamente con mejores resultados SIMCE y v) la riqueza de la comuna y del municipio solo afecta marginalmente los resultados SIMCE de los estudiantes en el sector municipal (Larrañaga et al., 2009a, pp. 115-128).

3. ¿Cómo gestionan la educación los municipios chilenos?

En el marco de la política reseñada, esta sección analiza cómo los sostenedores gestionan la educación en su comuna, en qué medida asumen un rol de liderazgo y si sus prácticas de trabajo con los establecimientos que tienen a su cargo se acercan o no a las prácticas que la literatura señala como propias de distritos escolares exitosos. La información que se presenta proviene de una encuesta aplicada al universo de los encargados de educación municipal en los 345 municipios y de 29 estudios de caso en profundidad de gestión municipal de la educación. La información se refiere a la situación de la gestión municipal de la educación alrededor de 2007²⁵, esto es, en un momento en que el vuelco de la política hacia la unidad educativa y los sostenedores municipales de educación recién se estaba iniciando.

3.1 Objetivos de la gestión municipal de la educación

El estudio cualitativo permite diferenciar con claridad dos tipos opuestos de municipios: aquellos que se proponen objetivos ambiciosos y realistas, que movilizan a un equipo en

²⁴ Las estimaciones se hicieron para alumnos de cuarto básico (2005), diferenciando entre comunas urbanas y rurales; y para el conjunto de alumnos de segundo medio (2003). Las regresiones se realizaron sobre los datos individuales de los estudiantes, por lo que las variables a nivel de municipio y comuna son comunes para todos los que estudian en el sector municipal en una misma comuna y las variables de los establecimientos son compartidas por todos quienes asisten a un mismo establecimiento.

²⁵ La información proviene de Raczynski y Salinas (2008 y 2009). En la coyuntura presente la realidad puede ser parcialmente distinta. De un lado, las responsabilidades que han tenido que asumir los municipios en el marco de la SEP a partir de 2008, con una mayor explicitación del rol de los sostenedores, la disponibilidad de más recursos para la educación y la firma de compromisos de resultados, hacen suponer una mayor preocupación del sostenedor municipal por apoyar a sus establecimientos en el plano técnico-pedagógico. De otro, la movilización estudiantil de 2011 con una demanda fuerte por "desmunicipalizar" hace pensar lo contrario. Las noticias de prensa sobre el tema muestran posiciones encontradas en torno a la propuesta de "desmunicipalizar" la educación.

función de sus logros; y aquellos que funcionan en una cotidianeidad rutinaria, desmotivada, que solo hacen “más de lo mismo” cada año y que en la práctica están satisfechos si todo funciona normalmente en términos burocrático-administrativos. La encuesta a jefes de los departamentos de administración de educación municipal (DAEM) o de corporaciones municipales revela que las prioridades declaradas de su gestión se concentran en cuatro asuntos²⁶: la mantención de la matrícula y asistencia a clases de los estudiantes (45%); la mantención y mejora de la infraestructura y el equipamiento básico de los establecimientos (44%); la integración de alumnos con dificultades o atrasos de aprendizaje (42%) y la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos destinados a educación (37%). Con una frecuencia bastante menor declaran como prioridad la asistencia técnica al trabajo de directivos y docentes (30%), la búsqueda de recursos complementarios a los de la subvención escolar (28%), la mejora de las condiciones de trabajo de directivos, docentes y personal administrativo (25%), la conformación de redes de trabajo entre los colegios de la comuna (25%), la inversión en material didáctico y recursos de aprendizaje (15%) y la mejora de la disciplina y convivencia escolar (8%). En definitiva, para el grueso de las unidades municipales encargadas de la educación, el área prioritaria de su gestión se vincula a temas administrativos y financieros. En segundo lugar, están cuestiones de integración de los alumnos con dificultades de aprendizaje y/o vulnerables. Los temas técnico-pedagógicos ocupan un lugar terciario, salvo en los casos más destacados, como se verá más adelante.

En coherencia con lo anterior, al preguntar a los jefes de educación sobre los tres actores más importantes responsables de los resultados de aprendizaje de los alumnos, mencionan en primer lugar a los directores, equipo directivo y profesores de los establecimientos (87% a 88%), en segundo lugar a los alumnos y las familias (55%) y en tercer lugar a ellos mismos (35%). Esto significa que solo un tercio de los jefes de educación municipal visualizan que ellos tienen un papel preponderante en la calidad de la educación que entregan sus establecimientos.

La prioridad administrativo-financiera responde a dos razones principales. En primer lugar, los municipios deben responder a la obligación de administrar la subvención y asignar los recursos a los colegios. En segundo lugar, el tema financiero era sin duda uno de los principales nudos críticos de la gestión municipal de la educación hacia el año 2007 y resolver los problemas en esta área consumía gran parte de las energías de los administradores municipales. En su gran mayoría, los sostenedores municipales se quejaban de un déficit de recursos públicos para gestionar la educación, agudizado por un escenario de pérdida de matrícula, que en algunos casos conducía a situaciones financieras críticas. La demanda por más recursos para la educación era en 2007 un tópico prioritario y unánime de los actores municipales entrevistados²⁷.

Una segunda área prioritaria de la gestión municipal de la educación es la integración de alumnos con dificultades o atraso de aprendizaje. En este punto se incluyen todos los proyectos de integración y educación especial implementados desde el Ministerio de Educación, que en

²⁶ Porcentaje de jefes de educación que mencionaron la alternativa entre las tres prioridades más importantes.

²⁷ Cabe destacar que estas opiniones fueron recogidas antes de la entrada en vigencia de varias medidas que incrementaron los aportes fiscales para educación, incluyendo la creación de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), el aumento general de las subvenciones educacionales y el fondo de fortalecimiento municipal. Mientras la SEP se envió como proyecto de ley en 2006, su implementación sustantiva solo se inició en 2009. Las dos últimas medidas fueron anunciadas por la Presidenta de la República en mayo de 2007.

algunos casos son potenciados por los municipios con recursos propios. Estos se destinan por lo general a la contratación de un psicólogo que diagnostica a los alumnos, entrega apoyo a sus profesores y apoya también las actividades que los colegios realizan con los apoderados. En esta categoría se incluyen también acciones relacionadas con la ayuda asistencial a alumnos socialmente vulnerables y a veces se mencionan asimismo “encargados extraescolares”, que están a cargo de la organización de eventos, talleres y actividades recreativas, programas específicos del ministerio y otras instancias públicas o privadas, en que participan algunos o todos los establecimientos.

El tema técnico-pedagógico aparece como tercera área prioritaria. Los estudios de caso permiten afirmar que los objetivos técnicos orientados a intervenir directamente en la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes de los estudiantes constituyen un “segundo piso de gestión”, que solo es enfrentado de manera decidida y sistemática por una minoría de municipios y desde hace poco tiempo. La información recabada sugiere que el saneamiento en el plano financiero-administrativo constituye un factor clave que opera como “primer piso” o condición necesaria para avanzar hacia ámbitos asociados a la calidad educativa. Esta idea queda bien ilustrada por las palabras de un jefe de DAEM que señala: *“si no sé qué hacer para pagar los sueldos, ¿cómo voy a hacer gestión pedagógica?”*.

Otro tema que cabe destacar es la baja prioridad que se asigna al tema de mejora de la disciplina y la convivencia escolar, que resulta de la mayor importancia para los apoderados y también de fuerte preocupación para los directivos y docentes de los establecimientos, que no obtienen respuestas ni apoyos suficientes desde los sostenedores municipales de educación.

En síntesis, la mayoría de los sostenedores municipales de educación limitan su labor a temas administrativos y financieros. Ante la ausencia de una definición formal clara y precisa sobre las expectativas que se tienen frente a ellos y las responsabilidades que se espera que cumplan, los sostenedores restringen su tarea a lo mínimo (administrar los recursos traspasados). Asumir un rol en el plano técnico-pedagógico no es lo común y la existencia de líderes en este ámbito es una excepción y no la regla.

3.2 Recursos humanos en las unidades que gestionan la educación municipal

La literatura es enfática en señalar la necesidad de contar con recursos humanos profesionales con competencias y capacidades para poner la enseñanza y el aprendizaje en el centro de la gestión de la educación. Hacia el año 2007, el 20% de los municipios del país no tenían un jefe de educación con dedicación exclusiva al cargo. Los estudios de caso revelan situaciones en que el cargo lo ocupa un director de colegio, el administrador u otro funcionario municipal. La mayoría de los jefes de educación (92%) son profesores. El resto son profesionales de otras áreas: ingeniero civil, psicólogo, abogado, administrador público. El 89% ha seguido algún curso formal de especialización en administración de educación, gestión educativa, evaluación u orientación.

En promedio, en la unidad de educación de los municipios (departamento de administración de educación municipal o departamento de educación de la corporación) trabajan 16 personas. De estos, en promedio 7 son profesionales, 6 administrativos y 3 auxiliares, choferes, estafetas y otros. Por área de trabajo, considerando solo a los que tienen contrato de jornada completa y media jornada, en promedio 2,4 personas se dedi-

can al área de finanzas y contabilidad, que no está ausente en ninguno de estos equipos municipales; 1,6 personas se desempeñan en el área técnico-pedagógica, pero un 39% de los DAEM o corporaciones no tiene personal contratado para esta área; 1,4 personas son responsables de actividades extracurriculares (proyectos específicos), pero también el 39% no dispone de este personal; 1,3 personas trabajan en temas de diagnóstico y evaluación social de estudiantes, pero el 49% no tiene personal dedicado a esta tarea; el resto, 3,4 personas, trabajan en actividades de transporte, administrativas y de secretaría. Esto significa que el personal más frecuente en la unidad que gestiona la educación realiza estas últimas tareas, seguidas por las de contabilidad y finanzas, y solo en tercer lugar aparece el personal del área técnico-pedagógica, con una presencia similar a la del personal que trabaja en actividades extraescolares y en tareas de diagnóstico y evaluación social de estudiantes.

La dotación de personal varía fuertemente de un departamento o corporación a otro. En general, mientras más rural y menos poblada es la comuna, menor es la dotación de personal en esta área del municipio. En las comunas de tamaño mediano y grande la dotación de personal y su composición dependen de la forma como se organiza la unidad de educación, las tareas que asume directamente como parte de su rol, las que subcontrata a terceros y las que delega a los establecimientos. Como se detalla más adelante, entre los municipios que han desplegado acciones sistemáticas en el plano técnico-pedagógico algunos cuentan con equipos relativamente grandes; otros disponen de un equipo pequeño y externalizan muchas tareas a una o más empresas expertas, según las necesidades; y otros tienen un equipo central de tamaño mediano que trabaja conformando redes colaborativas con directivos y docentes de los establecimientos escolares en temas específicos, pudiendo también externalizar tareas.

De esta forma, la profesionalización y consolidación de equipos técnicos de educación es en muchos municipios un desafío pendiente. En la encuesta, un 33% de los jefes de DAEM o corporaciones plantearon que necesitan de asesoría en materias técnico-pedagógicas y un 14% señalaron requerimientos de perfeccionamiento de su personal.

3.3 Financiamiento, manejo de recursos y rendición de cuentas en la educación municipal

El tema financiero es uno de los principales nudos de preocupación en la gestión municipal de la educación en el año 2007. En su gran mayoría, los sostenedores municipales acusan escasez de recursos para gestionar la educación. En cada municipio la subvención escolar es la principal fuente de financiamiento. A ella se suma, desde el Ministerio de Educación, la subvención por mantenimiento y en algunos establecimientos el factor de corrección por “desempeño en condiciones difíciles”.

La mayoría de los municipios estudiados hacen un aporte a la educación de sus ingresos propios, ya sea para pagar los costos fijos que el monto de los ingresos por subvención no alcanza a cubrir o para financiar proyectos adicionales. El aporte municipal directo a la educación va desde cero hasta cifras que pueden llegar al 30% del presupuesto total del municipio. El promedio nacional, según datos oficiales del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), llega al 10% u 11% y es mayor en comunas rurales que en urbanas (en términos relativos, no de monto de recursos).

El principal costo fijo en educación es la planilla de sueldos docentes, que absorbe al menos el 80% de los recursos provenientes de la subvención escolar y con frecuencia se acerca al 100%. En dos tercios de los 33 casos de municipios estudiados se declararon atrasos en el pago por algún concepto (imposiciones previsionales, remuneraciones, asignación por perfeccionamiento u otros). En la encuesta a los jefes de educación, el 98% señaló que el monto de la subvención escolar es insuficiente y el 94% planteó la inconveniencia de su pago por asistencia a clases de los estudiantes, debido a la inestabilidad que este mecanismo introduce en sus ingresos regulares provenientes desde el ministerio.

La brecha de los gastos respecto a los ingresos es mayor en los municipios con baja matrícula escolar y en las escuelas y cursos de menor tamaño, situaciones que tienden a concentrarse en comunas de menor población y con rasgos de mayor ruralidad, pese a que los establecimientos en esta condición tienen acceso a beneficios especiales (“piso de ruralidad” y, a veces, “desempeño en condiciones difíciles”). En municipios grandes, que acumulan una masa significativa de alumnos en la mayoría de sus colegios, la subvención escolar puede cubrir la casi totalidad de los costos fijos si existe una gestión financiera ordenada. Esta es la situación en aquellos municipios que optaron por implementar procesos totales o parciales de racionalización del personal, cubriendo los costos económicos y políticos de corto plazo que conlleva el proceso (pago de indemnizaciones y bonos de retiro, gastos asociados a sumarios y demandas legales), logrando una mejora en la situación financiera de la educación en el mediano y largo plazo. Avanzar en esta dirección requiere un respaldo total del alcalde y del concejo municipal, disponibilidad de recursos con fines de indemnización y de un bono que hagan atractiva y posible una jubilación digna o la salida de personal no requerido, y apoyo legal para enfrentar los sumarios que pueden suscitarse. Asimismo implica conocer y aprovechar al máximo la reglamentación vigente y los espacios que deja abiertos para disminuir personal. Los municipios muestran estrategias diversas, desde racionalización máxima, pasando por reducciones graduales de personal hasta la total inacción en este plano, posturas que no son ajenas a las lógicas políticas de los alcaldes.

Los municipios tienen distintos sistemas y niveles de claridad respecto a la gestión financiera de la educación que realizan. En la encuesta a jefes de educación, la mitad señala que disponen de un sistema contable en que cada colegio es un centro de costos. No obstante, los estudios de caso revelan que la información por establecimiento es muchas veces incompleta incluyendo solo la planilla de sueldos que le corresponde a cada uno y no otros gastos como servicios, mantención, insumos, etc.

La gestión de los recursos financieros por lo general se centraliza en el DAEM o corporación y los recursos que manejan los directores de establecimientos escolares se limitan a una caja chica, a los aportes –a veces nada de despreciables– del Centro de Padres y Apoderados y, en la enseñanza media, a los montos por cofinanciamiento, cuando esta modalidad ha sido aprobada por los padres. La modalidad de administración delegada, prevista en la normativa, tiene escaso uso. De los 33 casos de municipios estudiados solo uno había delegado la mayor parte de los recursos hacia sus escuelas, previa capacitación y definición de reglas para la administración de esos recursos a nivel de establecimientos, que incluyó la definición de un sistema de incentivos monetarios de uso libre que beneficiaba al establecimiento en caso de compatibilizar la eficiencia en dicha administración con el cumplimiento de metas de mejora en resultados educativos. De acuerdo con la encuesta aplicada al universo de los jefes de educación, no más de un 13% declaran trabajar con los colegios bajo un sistema de

administración delegada. Los estudios de caso sobre la gestión de la educación en municipios específicos revelan que son los propios directores o directoras de establecimientos quienes se resisten a la administración delegada, que califican de engorrosa, como un trabajo y un problema adicional. Tras esta apreciación se esconde su falta de competencias para gestionar recursos financieros y el consecuente temor de no poder cumplir como es debido. No obstante, también existe rechazo de los DAEM o de las corporaciones a la administración delegada, ya que esta les exige llevar una contabilidad más compleja, con muchas ventanillas abiertas, por establecimiento y por categoría de gasto, para lo cual no están capacitados ni cuentan con las herramientas contables requeridas.

La gestión de las unidades de educación municipal para incrementar los recursos disponibles, según declaración de los jefes encuestados, no es poco frecuente. Alrededor de dos tercios de los jefes de educación señalan que implementan acciones para aumentar o sostener la matrícula y mejorar la asistencia de los alumnos a clases; un porcentaje similar afirman que realizan iniciativas de búsqueda de recursos complementarios a los que reciben del ministerio y del municipio. Los estudios de caso revelan que frente a la fuga de matrícula de alumnos al sector privado la acción más frecuente es ofrecer transporte escolar gratuito, a lo que a veces se suman otras acciones: mejoras a la infraestructura, visitas a la casa o llamadas telefónicas cuando los niños dejan de asistir, distribución de volantes en ferias y lugares públicos, carteles y pizarras en los establecimientos, donde se describe lo que ofrecen y los premios que han recibido. Ni los jefes de educación municipal ni los directivos de sus colegios tienen mucha claridad sobre los factores específicos tras la fuga de matrícula de sus establecimientos y rara vez manejan antecedentes sistemáticos que les permitan evaluar la efectividad de las acciones que emprenden.

La rendición de cuentas desde el DAEM o la corporación, con algunas excepciones, se limita a informes al concejo municipal. No se trata de un tema que sea exigido por los directores, docentes, apoderados o la comunidad escolar, pese a que con frecuencia estos actores desconfían del manejo de recursos que se realiza en estos departamentos o corporaciones.

3.4 Instrumentos de planificación: Plan Anual de Educación Municipal (PADEM) y ausencia de mirada estratégica

Los municipios reglamentariamente deben elaborar cada año el Plan Anual de Educación Municipal (PADEM), instrumento que se espera sea formulado con la participación de los directivos y docentes de los establecimientos educacionales. Estos planes en general incluyen antecedentes básicos sobre la educación comunal (número de establecimientos, matrícula, resultados SIMCE, planta docente), estiman la matrícula y definen la dotación de personal y los proyectos de inversión a nivel de establecimiento y del departamento o unidad de educación de la corporación. Los PADEM deben ser sancionados por el concejo municipal y reciben observaciones del nivel provincial y/o regional del Ministerio de Educación. Entre sus propósitos destacan dos: facilitar la adecuación de la planta docente a la matrícula, en un marco regido por el Estatuto Docente; e identificar y priorizar los proyectos municipales anuales de inversión, adquisición de equipamiento, apoyo y perfeccionamiento docente.

La encuesta aplicada a los jefes de educación en 2007 revela que más del 90% de los municipios cuentan con un PADEM actualizado, que habría sido elaborado con participación activa de los establecimientos, plantearía una imagen futura para la educación comunal y constituiría una carta de navegación para el trabajo municipal en educación. Esta evidencia

indica que el PADEM es un instrumento de planificación que se encuentra instalado en el conjunto del sistema. Frente a ello, los estudios de caso revelan un cuadro de falencias en varios aspectos.

La participación de los establecimientos escolares en la elaboración del PADEM muchas veces se limita a consultas informales y superficiales; a la entrega desde el municipio de una imagen objetivo general para la educación en la comuna, con la solicitud de que en ese marco cada establecimiento defina y acote su proyecto educativo y sus necesidades de recursos; o la realización de reuniones en que se entrega información sobre el contenido del PADEM ya elaborado, situaciones que ponen en duda el carácter participativo de este instrumento. Posiblemente por esta razón se detecta que este plan con frecuencia es un documento calificado por los directores de establecimientos escolares, y a veces, por los propios encargados de DAEM o corporación, como “letra muerta”, sin incidencia mayor en la gestión de la educación municipal en la comuna.

Por su carácter anual, el PADEM representa una mirada de corto plazo a la educación municipal. Si bien plantea una visión general y una misión que enmarcaría la administración y la gestión de la educación en la comuna, ellas no se traducen en metas estratégicas ni caminos concretos y plazos para lograrlas. En ausencia de estos elementos, no es evidente cómo y por qué medio las inversiones y actividades que este plan enuncia cada año para una comuna contribuirían a acercar la educación municipal al horizonte deseado.

Los PADEM muestran otras falencias que merman su utilidad práctica: i) falta de diferenciación en el diagnóstico que hacen sobre la realidad de la educación en la comuna y, en particular, ausencia de una mirada específica a las fortalezas y debilidades de cada establecimiento; ii) ausencia en el diagnóstico de una mirada a los establecimientos particulares subvencionados que existen en la comuna o que está previsto que existan; iii) definición de objetivos y metas anuales poco realistas, que corresponden a demandas exageradas a los establecimientos (el PADEM como un “petitorio”) o muy operativas, menores o poco desafiantes; iv) ausencia o debilidad en los mecanismos de seguimiento y evaluación de su implementación y resultados; y v) relación remota del PADEM con otros instrumentos de planificación superiores, como el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

No obstante, es destacable la existencia de municipios que han adoptado una mirada estratégica para la educación en su comuna, realizan planificación en torno a ella y definen metas y actividades de corto, mediano y largo plazo. En esta perspectiva algunos municipios han desarrollado instrumentos de planificación de la educación propios, con plazos mayores a los anuales, ya sea en función del período del alcalde en su cargo (cuatro años), de algún plazo local significativo u otro. La experiencia de estos municipios sugiere que para tener éxito es fundamental transmitir el sentido del proyecto a los actores involucrados, hacerlos partícipes del proceso, revisar periódicamente con ellos los avances y los aspectos pendientes, apoyar a los establecimientos donde se detectan debilidades o fallas, entre otros factores. Requisito para ello es contar con sistemas de información, idealmente en línea y vinculados entre sí, sobre lo que se hace y los resultados que se obtienen. En esta línea algunos municipios realizaban reuniones regulares mensuales o bimensuales con los directores, en que se revisaban en detalle los avances y los puntos de alarma que arrojaba el sistema (por ejemplo, uso excesivo de recursos, profesores con muchas licencias, cursos enteros de bajo rendimiento, alumnos rezagados en algunas materias que requieren de apoyo especial, entre otras situaciones).

3.5 Liderazgo en el plano técnico-pedagógico: condiciones y prácticas

Pese a que la normativa del sistema así como la política educacional recién hacia el año 2005 reconoce y asigna un rol activo a los sostenedores municipales en tareas técnico-pedagógicas y los responsabiliza por los resultados de aprendizaje que logran los estudiantes, ya hacia 2007 una parte de los municipios estaban realizando esfuerzos para asumir su responsabilidad en el plano técnico-pedagógico. Según la encuesta aplicada al universo de jefes de DAEM o corporaciones, en esa fecha un tercio declaraba que otorgar apoyo al trabajo de directivos y docentes en los colegios a su cargo estaba entre sus tres primeras prioridades.

En los estudios de caso de municipios se constataron situaciones muy diversas: desde municipios con una nula gestión técnico-pedagógica (que se limitan a administrar burocráticamente proyectos obligatorios que llegan desde el ministerio), hasta aquellos que disponen de un proyecto fuerte y propio en pos de la calidad de la educación e interesantes iniciativas asociadas. La mayoría de los municipios están en una situación intermedia, con una inquietud pedagógica todavía no acabadamente formulada e iniciativas de acción aisladas, yuxtapuestas, no articuladas entre sí. Los casos más interesantes y consolidados de gestión municipal de la educación se encuentran en los municipios más grandes, que agrupan a más alumnos y recursos. No obstante, también se detectaron municipios medianos o pequeños con experiencias interesantes, lo que confirmó que la calidad de los esfuerzos no depende del tamaño o de los recursos. En situaciones de tamaño y recursos similares, existen municipios que efectivamente gestionan su educación, otros que lo están intentando y otros que hacen poco o nada²⁸.

Los casos más interesantes de gestión técnico-pedagógica del sostenedor muestran distintos modelos de organización. Las alternativas y estrategias adoptadas son diversas, dependiendo de las necesidades y prioridades establecidas por cada municipio, de las convicciones y experiencia de su equipo creativo y de las oportunidades de apoyo que han buscado o que se les han ofrecido. El equipo humano del DAEM o de la corporación a veces es pequeño y otras veces grande y diverso en disciplinas y competencias. Muchos de ellos subcontratan y cuentan así con el apoyo de expertos para necesidades específicas. La organización en algunos casos está centralizada en la corporación o DAEM y en otros es descentralizada, con un traslado de la toma de decisiones hacia los establecimientos escolares.

Cuando los directores o directoras de colegio sienten que participan en el diseño y que el DAEM o la corporación –además de exigir– los escucha, acompaña y apoya, y reconoce y valora sus aportes, la relación entre el sostenedor municipal y sus colegios es más fluida y es calificada de mejor manera por los directores. Los casos estudiados revelan que en general los DAEM o corporaciones que reciben una evaluación positiva de parte de los directores de sus colegios son pocos; lo más frecuente es una fuerte crítica a la gestión de los sostenedores. Cuando el DAEM o corporación impulsa procesos fuertes con miras a la calidad, en algunos casos se suscitan tensiones y resistencia, mientras que en otros se logra construir relaciones de colaboración. Lo anterior sugiere que importa no solo lo que hace el DAEM o corporación sino también la forma como lo hace, el estilo de trabajo que adopta con los colegios que tiene a su cargo.

²⁸ Cabe puntualizar que en este y los otros aspectos señalados de la gestión municipal de la educación, no se observan diferencias entre las dos figuras legales que esta puede adoptar: DAEM o DEM y Corporación Municipal.

El cuadro 2 ilustra los tipos de soporte técnico-pedagógico que los sostenedores municipales de educación otorgaban a los establecimientos educacionales en 2007. Los municipios más consolidados en la entrega de soporte técnico-pedagógico a sus establecimientos combinan siempre distintos tipos de soporte; cuando la incursión es reciente, en general no aplican más de una o dos de las prácticas (el orden en que se presentan los soportes en el cuadro no implica importancia ni frecuencia).

Cuadro 2. Soporte técnico-pedagógico otorgado por el sostenedor a los establecimientos educacionales (en el caso de sostenedores con prácticas de apoyo técnico)

Tipos de soporte	Características	Objetivos	Casos observados
Trabajo sistemático y consolidado en red con actores de los colegios municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones de trabajo regulares con directores de colegios, coordinadas por uno o más profesionales responsables del DAEM o la corporación. • Redes de trabajo específicas con los distintos actores de la comunidad escolar: redes de directores o equipos directivos, de UTPs, de profesores por especialidad y/o niveles, otras. • En estas reuniones se comunican, negocian y acuerdan objetivos, expectativas y metas, y se hace un seguimiento de ellas; al mismo tiempo se comparten experiencias y metodologías de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer una visión común entre sostenedor y establecimientos • Fortalecer el liderazgo directivo en cada colegio y de los profesores en el aula • Apoyar la gestión directiva • Modificar la organización del trabajo escolar al interior de las escuelas (planificación, supervisión docente de la UTP, etc.) • Modificar las prácticas de aula en subsectores específicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Colina - Conchalí - Maipú - Peñalolén - Providencia - Puente Alto
Supervisión directa a los colegios desde el DAEM o corporación	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas planificadas o sin aviso previo en base a pauta preestablecida, negociada o no, con los establecimientos • Observación de aula • Retroalimentación a los establecimientos supervisados y mejoramiento de los instrumentos de supervisión • Coordinación con el Departamento Provincial de Educación (DEPROV) para supervisión compartida 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el trabajo directivo y las prácticas en el aula • Hacer cumplir normas de funcionamiento de los establecimientos • Recoger inquietudes de la comunidad escolar 	<ul style="list-style-type: none"> - Canela - Colina - Frutillar - Maipú - Providencia - Puente Alto
Diagnóstico y evaluación de los procesos escolares y aprendizajes	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios y actividades centradas en los resultados de aprendizaje o de procesos escolares (diagnósticos cualitativos) • Aplicación de pruebas especiales (SIMCE comunal, otras) y análisis de resultados por alumno, curso y colegio para distintas áreas • Seguimiento continuo de los avances y corrección (perfeccionamiento ad hoc de docentes, reforzamiento de alumnos), a veces apoyado en sistemas de información adaptados para la tarea 	<ul style="list-style-type: none"> • Levantar evidencias objetivas sobre los procesos y logros de los colegios • Implementar estrategias pedagógicas y didácticas diferenciadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Canela - Colina - Conchalí - Maipú - Ñuñoa - Peñalolén - Providencia - Puente Alto

Cuadro 2 (conclusión)

Tipos de soporte	Características	Objetivos	Casos observados
Capacitación / perfeccionamiento docente	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación, talleres metodológicos y traspaso de materiales pedagógicos al aula en distintas áreas del aprendizaje, pero especialmente en lenguaje, matemáticas e inglés • Contratación de asesoría técnica externa (empresas y universidades) • Replicación de las metodologías externas en otras áreas del aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar y actualizar las capacidades y prácticas docentes en el aula 	<ul style="list-style-type: none"> - Ñuñoa - Providencia - Puerto Montt
Asesoría en gestión escolar a directivos	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación de asesoría técnica externa, ya sea de universidades u otras instituciones especializadas en educación • Apoyo en elaboración de diagnóstico y elaboración de planes de mejora para los establecimientos • Trabajo sistemático con los directivos y otros actores escolares 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los procesos de gestión institucional y pedagógica de los establecimientos, incentivando el auto-diagnóstico, la planificación con foco pedagógico y el liderazgo directivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Conchalí - Ñuñoa
Incentivos económicos por desempeño, distintos a los del nivel central	<ul style="list-style-type: none"> • Premios a los profesores cuyos cursos logran mejor desempeño en pruebas de aprendizaje • Premios a cursos con mejor asistencia • Premios a directivos con mejor gestión financiera en sus colegios • Otros 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar mejoras en el desempeño escolar y en la asistencia mediante sana competencia entre los docentes y alumnos 	<ul style="list-style-type: none"> - Canela - Curanilahue - Maipú - Ñuñoa
Incorporación de tecnologías de aprendizaje en el aula	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en tecnologías como pizarras, agendas electrónicas u otras • Capacitación a profesores para su uso en clases 	<ul style="list-style-type: none"> • Innovar en las metodologías de enseñanza a través de tecnologías que acerquen y motiven a los alumnos 	<ul style="list-style-type: none"> - Conchalí - Peñalolén
Otros	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación de asistencia técnica especializada en otros temas • Valores y temas transversales • Inserción en redes de trabajo extracomunales e incluso internacionales • Estrategias de involucramiento de los apoderados en el aprendizaje de sus hijos • Jornadas de nivelación en horario extra-escolar para alumnos retrasados • Concursos “exigentes” de directores 	<ul style="list-style-type: none"> • Varios 	<ul style="list-style-type: none"> - Varias

Fuente: Estudios de caso de 33 municipios, en Salinas y Raczynski (2009, p. 193-94)

3.6 Rol del alcalde y del concejo municipal en la educación: la tensión entre lo técnico y lo político

En la encuesta aplicada, los jefes de educación municipal mayoritariamente evalúan en forma positiva su relación con el alcalde y los espacios de decisión abiertos a ellos en materia técnica. El 78% de ellos declaran estar de acuerdo o muy de acuerdo en que “el alcalde confía en el DAEM o corporación y le entrega autonomía de decisión en temas técnicos”. No obstante, el 58% sostienen al mismo tiempo que, en el caso de su municipio, el alcalde decide “en todos los temas, en lo grande y en lo pequeño”, lo que sugiere más bien la existencia de fuertes límites a los espacios de decisión de las unidades que gestionan la educación en el municipio. En esta materia, los estudios de caso entregan información complementaria que apunta a una relación ambigua, marcada por tensiones político-técnicas, entre el municipio y su unidad de educación.

Una primera evidencia es que la preocupación del alcalde por la educación se expresa a través de conductas muy diversas: efectuar visitas no programadas frecuentes a las escuelas; recibir en audiencia a padres que lo requieren, ya sea para estampar un reclamo o solicitar un beneficio social; aportar recursos de las arcas municipales a la educación; invertir en infraestructura y equipamiento escolar con recursos propios o mediante proyectos de inversión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); apoyar la gestión de recursos adicionales externos para la educación; fortalecer técnicamente a los DAEM y corporaciones; impulsar planes municipales de mejora escolar; buscar y contratar apoyo y asistencia técnica. Estas acciones se asocian a distintas motivaciones tras la preocupación del alcalde por la educación y a distintas dinámicas en el concejo municipal. Se identificaron tres tipos de conductas básicas que reflejan distintas concepciones del sentido de su preocupación por la educación en la comuna.

- *Administrar la educación:* corresponde a la realización de las tareas básicas en educación que la reforma de la década de 1980 traspasó a los municipios: cumplir con la normativa vigente, aprobar el PADEM y el presupuesto de educación, administrar los recursos traspasados desde el ministerio, visar los proyectos presentados desde los establecimientos escolares que postulan a fondos regionales o nacionales y aportar con fondos municipales a la educación. En estos casos se observa una buena administración, pero al mismo tiempo la ausencia de una propuesta municipal para la educación.
- *Hacer uso de la educación con fines políticos:* corresponde a decisiones y acciones que obedecen a criterios políticos, tales como dar respuesta a reclamos de las familias, hacer pago de favores políticos, contratación de partidarios y amigos, etc. La prioridad no es mejorar la educación sino actuar de acuerdo con consideraciones políticas partidarias. Este rol en general conduce a relaciones tensas y a menudo conflictivas en el concejo municipal y muchas veces también a relaciones difíciles con los directivos y docentes de los colegios.
- *Ser gestor de la educación en la comuna:* estos alcaldes actúan como líderes en educación, fijan objetivos educativos ambiciosos y viables, y respaldan y estimulan una gestión con liderazgo de los DAEM o corporaciones. Administran los recursos traspasados y gestionan recursos de otras fuentes (empresas, donaciones, apoyos de diverso tipo) para la educación en su comuna. La relación entre el alcalde y el DAEM o corporación municipal es de apoyo y respaldo, con exigencias definidas

de común acuerdo por el alcalde y el concejo municipal, respecto de las cuales estos hacen un seguimiento periódico, dejando autonomía al DAEM o corporación para definir estrategias específicas. El alcalde y algunos integrantes del concejo visitan periódicamente las escuelas y averiguan acerca de sus avances y problemas. El jefe del DAEM o el secretario general de la corporación asisten al concejo para presentar proyectos y dar cuenta de lo realizado. En todos estos casos, el alcalde y los concejeros municipales han construido una visión compartida sobre la educación municipal, dejando en segundo plano diferencias político-partidarias. En estas circunstancias, desaparece o disminuye la tensión entre los ciclos políticos propios de las elecciones municipales y los tiempos de los procesos educativos; y el respaldo del alcalde y el concejo municipal a las propuestas para la educación de la comuna es un recurso potente.

Es evidente que para fines de mejorar la educación comunal la situación óptima es la última. En la primera situación, lo que el municipio hace en educación depende básicamente de las competencias e iniciativa del jefe de la unidad de educación y de los recursos que tiene a su alcance; si estos elementos no están presentes, la situación a lo más se reproduce en el tiempo, operando por inercia; y cuando el jefe de educación innova y desarrolla un proyecto, este suele carecer de continuidad en el tiempo. En la segunda situación, las relaciones entre los actores involucrados en educación pueden ser complejas y conflictivas; cuando existen iniciativas por mejorar la educación, no se logra acuerdo en torno a ellas y si se inicia la implementación de una idea o proyecto, rara vez perdura.

3.7 Desde la perspectiva municipal: factores que limitan y entran la gestión municipal de la educación

De acuerdo con la información levantada en 2007, la mayor restricción que reconocen tener los jefes de educación municipal en su labor de gestionar la educación se asocia al marco normativo e institucional en que se inserta la actuación municipal en educación. En particular mencionan: i) la rigidez que impone el Estatuto Docente; ii) la obligación de la educación municipal de recibir a todo tipo de alumnos, frente a la posibilidad de la educación subvencionada de seleccionar alumnos; iii) los mayores costos reales de la educación municipal por estar localizada en áreas rurales (escuelas pequeñas, cursos de pocos alumnos) y por recibir en áreas urbanas a alumnos con índices altos de vulnerabilidad; iv) las mayores facilidades que las normas y la política otorgan a los privados para crear nuevas escuelas, y las restricciones burocráticas que enfrentan para ello los municipios, que tienen que operar en establecimientos antiguos, con infraestructura deteriorada, localizados en áreas que no son de expansión urbana, que es donde en la actualidad se concentra la mayor demanda familiar por educación; v) los procedimientos administrativos y legales engorrosos, lentos y poco claros, así como las definiciones imprecisas, incluso incoherentes, respecto a las funciones, atribuciones y responsabilidades que les corresponden a los actores involucrados en el sistema; vi) la solicitud reiterada de entrega de información administrativa en formatos cambiantes y diversos que llegan a los establecimientos escolares y a los sostenedores, en forma descoordinada desde distintas unidades del ministerio. Pese a estas dificultades reconocidas por todos, sin excepción, existen algunos jefes que con respaldo político del alcalde y aportes en recursos desde el municipio han logrado “doblar la mano” a las dificultades que presentan la normativa y la reglamentación vigentes, avanzando en una estrategia local de educación.

Esta visión de los jefes de educación muestra un sistema educacional que se dice descentralizado pero cuyo motor principal continúa siendo centralizado, que delega, impone y exige, sin consultar y sin respetar las decisiones locales tomadas previamente, así como asimetrías en las reglas que regulan al sector municipal y al sector particular subvencionado y que perjudican al sector municipal. No se dispone de evidencia que permita conocer si esta visión sería distinta en la actualidad, como resultado del giro de la política hacia lo local, con más recursos y mayor apertura a las decisiones de los sostenedores municipales y de los directivos de los establecimientos.

4. Conclusiones: el desafío de revalidar la educación pública de gestión local

El artículo ha descrito la situación de la gestión municipal de educación hacia 2007. La evidencia presentada muestra que hay municipios que se acercan a lo que la literatura plantea como una gestión distrital efectiva y otros que están lejos de ello. Si bien los primeros (gestión distrital efectiva) son pocos, sorprende que existan considerando que en los últimos 30 años no hubo de parte de las autoridades nacionales una definición clara de su rol y tampoco un reconocimiento especial a la educación municipal como garante del derecho a una educación gratuita de 12 años para la población en edad escolar. El debate sobre las características de una efectiva gestión municipal de la educación y la responsabilidad que les cabe a las municipalidades en el ámbito técnico-pedagógico es relativamente reciente en la agenda pública y responde en parte a un giro de la política hacia la base del sistema, los establecimientos y los sostenedores de educación, y también representa una respuesta a las movilizaciones estudiantiles de 2006 y los años siguientes.

La evidencia expuesta sugiere la existencia de seis factores que son necesarios, en el sentido de que constituyen un “piso” que hace posible que la dimensión técnico-pedagógica ocupe un lugar central en la gestión municipal de la educación. Estos factores son:

- i) Que las autoridades municipales (alcalde y concejo municipal) atribuyan importancia a este trabajo, le otorguen respaldo político claro y lo incentiven, respeten la política educacional que se haya decidido aplicar y frenen la gravitación de presiones políticas partidarias y clientelares, y de demandas de corto plazo.
- ii) Disponibilidad de recursos humanos con dedicación exclusiva al ámbito pedagógico en los departamentos de administración de la educación municipal o corporaciones.
- iii) Orden y eficiencia en la administración financiera de la educación.
- iv) Un plan de desarrollo compartido para la comuna, dentro del cual la educación constituye un elemento clave. Esto involucra una visión estratégica para la educación en la comuna compartida por las autoridades municipales (alcalde y concejo municipal) y por estas y el DAEM o corporación.
- v) Una política local de educación que se expresa en metas y estrategias concretas de acción, que se implementan de modo planificado, definiendo responsables y mecanismos de rendición de cuentas, y se evalúan con consecuencias, recurriendo a apoyo técnico directo o

a la contratación de asesoría técnica externa en los temas en que los resultados esperados son débiles.

- vi) Los directivos de los colegios y los docentes se sienten partícipes de la visión estratégica y de la política educativa municipal y su implementación.

Cinco de los seis factores descritos coinciden con los aspectos que la literatura revisada plantea como propios de una gestión exitosa del nivel intermedio. El primer factor no se menciona en forma sistemática en la literatura revisada; sin embargo, se plantea como relevante en textos e informes sobre experiencias de gestión distrital elaborados por los propios gestores de la política a este nivel (Levin, 2007). Nuestra evidencia, tal como la que presenta la literatura internacional, sugiere que si alguno de los factores falla las acciones en el plano pedagógico no constituyen más que acciones aisladas, yuxtapuestas, no articuladas entre sí y no sustentables en el tiempo.

La coyuntura actual de la situación de gestión municipal de la educación es compleja. En ella se cruzan dos fuerzas no necesariamente convergentes.

De un lado, los municipios y sostenedores municipales de educación lentamente han asumido el discurso que los responsabiliza en el plano de la gestión técnico-pedagógica (y no solo administrativo-financiera) de los colegios que tienen a su cargo. Una parte de ellos han iniciado esfuerzos por traducir ese discurso en prácticas de apoyo técnico-pedagógico, y unos pocos destacan por una gestión local efectiva. La Subvención Escolar Preferencial, el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal de la Educación, la Ley de Calidad y Equidad y las conversaciones que han abierto camino para formular una carrera docente vinculada al desempeño y a los logros de aprendizaje de los estudiantes, se han traducido en un conjunto de condiciones favorables a la gestión municipal de la educación: disponibilidad de un monto de recursos para la educación significativamente mayor que en el pasado, más flexibilidad en la gestión de los recursos humanos docentes y profesionalización de los sostenedores y directivos de los colegios. Estos factores, junto con la exigencia a los sostenedores de educación municipal y directivos de escuelas de suscribir un compromiso de mejora escolar y responsabilizarse por el logro de las metas convenidas, sugieren que hoy existe entre las autoridades comunales de educación un clima favorable a acciones dirigidas a profesionalizar la gestión de la educación municipal, volcarla hacia la enseñanza-aprendizaje, realizar una gestión eficiente y eficaz, innovar en instrumentos y formas de organización, y desarrollar alternativas de apoyo, entre otros esfuerzos.

Del otro lado, a nivel político, como resultado de circunstancias diversas, se observa un desprestigio y un creciente cuestionamiento a la gestión municipal de la educación. De acuerdo con las encuestas de opinión pública, existe una demanda generalizada por “desmunicipalizar” la educación (Instituto Chileno de Estudios Municipales, 2011). Con el aporte de sucesivas comisiones de expertos y la elaboración de dos proyectos de ley en torno al tema, se ha llegado a un acuerdo en el sentido de que la gestión de la educación municipal debe ser descentralizada, tener raíces regionales o locales, estar en manos de una entidad cuyo único giro sea la gestión de la educación y estar distanciada (o protegida) de los ciclos políticos municipales. El desacuerdo es profundo cuando se discute en torno a la pregunta ¿a quién traspasar la gestión de la educación municipal? Una propuesta, desechada, planteó la existencia de servicios públicos regionales de educación. La propuesta de ley actualmente en el congreso plantea la creación de agencias públicas locales de educación (ALE). Como

se señaló, los comentarios a este proyecto desde distintos sectores (gobierno, oposición, alcaldes, Asociación Chilena de Municipalidades, colegio de profesores y expertos) anuncian un debate parlamentario y público que será largo y complejo²⁹.

Surgen varias preguntas, referidas a esta nueva propuesta de figura legal. ¿Cuánto demorará la definición de esta nueva figura legal para la gestión local de la educación?, ¿cuáles son los costos asociados a la creación de la nueva figura y del traspaso de las escuelas y profesores a ella?, ¿quién asegura que los encargados de la nueva figura dispondrán de las competencias, experiencia y capacidades necesarias para liderar procesos educativos de calidad en un territorio?, ¿de dónde y de quién recibirán el respaldo político local que requiere la gestión de la educación en el territorio?

Concretamente, respecto a los municipios y sus unidades de educación surgen otras preguntas. ¿Qué hacer para que en el período de transición no se debiliten ni se pierdan los esfuerzos en gestión de su educación que están realizando una parte de los municipios? ¿Cómo evitar que las energías y recursos ya invertidos y los aprendizajes logrados se pierdan?

Hay una pregunta mayor, que es importante que el país formule y responda. La realidad socioeconómica de la educación y la disponibilidad de competencias para gestionarla varía enormemente a lo largo del país; siendo así, ¿es conveniente pensar en una misma organización y figura legal presente en cada territorio o más bien es hora de abrir las puertas a una descentralización efectiva de la educación? La calificación de “descentralización efectiva” alude a que los actores presentes en un territorio (comuna, grupo de varias comunas, provincia o incluso región) se reúnan y definan en conjunto una organización adecuada a su realidad para gestionar la educación en su interior. Surgirían así distintas formas de organización, ajustadas a directrices y regulaciones nacionales de carácter general, que recogerían las particularidades y prioridades de la educación propias de las distintas unidades territoriales. El Ministerio de Educación o la (futura) Agencia de Aseguramiento de la Calidad de la Educación podrían ir monitoreando y apoyando este proceso, brindando recomendaciones sobre cómo mejorar la organización así como el diseño y la aplicación de instrumentos de trabajo pertinentes. En esta perspectiva, la definición de una normativa legal no debería anteceder sino que ser posterior a la prueba de distintas formas de organización y gestión, que no son impuestas desde el centro sino que surgen desde la base del sistema.

El diagnóstico sobre las prácticas de gestión municipal hacia 2007 reveló la urgencia de fortalecer competencias y liderazgos en las unidades de educación municipal, diseñar herramientas de trabajo y dar a conocer buenas prácticas. Se trata de desarrollar competencias concretas asociadas a procesos básicos indispensables para una gestión fortalecida: planeación estratégica comunal, gestión administrativo-financiera, apoyo y supervisión técnico-pedagógica a los establecimientos, generación y uso de información relevante y pertinente, seguimiento y evaluación, así como creación y reforzamiento de competencias funcionales y conductuales de liderazgo distrital y directivo en los colegios. Metodologías de trabajo adecuadas para desarrollar y fortalecer estas competencias son el intercambio de experiencias entre municipios por medio de talleres y pasantías, la identificación y sistematización de buenas prácticas y las visitas a experiencias distritales exitosas fuera del

²⁹ Otro tema controversial es si corresponde asignar a la educación pública de gestión local un monto de recursos adicionales y distintos a la USE y a la SEP, por ser garante de la escolaridad gratuita en un territorio.

país. Es fundamental desde ya emprender acciones en la línea de ampliar las competencias, capacidades e instrumentos de gestión local de la educación, independientemente de la figura legal y las formas de organización por las cuales se opte a futuro.

Un desafío mayor que toca el corazón de la educación pública es transmitir una narrativa positiva sobre los valores y méritos de la educación de gestión local, construir una imagen positiva de la educación pública de gestión local, sus valores, prioridades, atributos y aportes: derecho a educación gratuita de excelencia, valoración de la diversidad, respuesta a las necesidades particulares de los alumnos, desarrollo de prácticas de convivencia y formación cívica, entre otros. Para ello es necesario abrir conversaciones sobre la imagen y los valores y aportes de la educación pública de gestión local y desarrollar diálogos con los sostenedores municipales y los actores del proceso educativo en regiones, provincias y comunas, iniciar un debate que construya visiones compartidas con los actores involucrados, que identifique resultados deseados y acepte que la forma de organización y los caminos concretos para avanzar pueden ser distintos y van a ser distintos de un lugar a otro. Esta propuesta aboga por un camino de fortalecimiento de la educación pública que se construye en territorios específicos, desde la base, con los actores del territorio y con el debido apoyo técnico y político desde arriba.

La política educativa del país –como también otras– ha tenido hasta la fecha un sesgo basado en resolver problemas tomando decisiones en el plano normativo-legal e institucional. La investigación educativa y la propia experiencia en Chile indican que modificar la normativa y las instituciones no es suficiente para mejorar la calidad de la educación. Si la calidad de los aprendizajes es el norte –y no cabe ninguna duda de que lo es–, la política debe promover un cambio cultural, esto es, un cambio en las prácticas de trabajo, en cuya base se requiere un cambio de creencias, actitudes, expectativas y comportamientos. Este cambio es lento y difícil de conseguir, lo que no puede ser excusa para no iniciarlo. Es urgente avanzar en un camino en que el sistema educacional se fortalezca partiendo desde la base y promoviendo relaciones laterales, sin que el Estado nacional pierda su rol de orientador y regulador de la política.

Bibliografía

- Arzola, M. P. y Troncoso, R. (2011). Efecto de la dependencia del colegio sobre la evolución de los puntajes en el SIMCE. *Serie Informe Social SISO* N° 133, Junio. Santiago: Libertad y Desarrollo.
- Bellei, C. (2007). Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia. *Pensamiento Educativo*, 40(1), 285-311.
- Brunner, J. J., Elacqua, G., González, S., Montoya A. y Salazar, F. (2006). *Calidad de la educación, claves para el debate*. Santiago: RIL Editores, UAI.
- Campbell, C. y Fullan, M. (2006). *Unlocking the potential for district-wide reform*. Ontario, Canada: Ministry of Education.
- Carrasco, A. y San Martín, E. (2011). *Are quasi-markets in education meeting their policy purposes in Chile? Re-examining empirical hypothesis from value-added models*. Working Paper. Centro de Medición MIDE UC.

- CASEN. (2009). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, MIDEPLAN, Gobierno de Chile. www.mideplan.cl.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). Informe Final. <http://www.consejoeducacion.cl/articulos/InformeFinal.pdf>.
- Contreras, D., Bustos, S. y Sepúlveda, P. (2007). When schools are the ones that choose: the effect of screening in Chile. *Serie Documento de Trabajo*, N° 242. Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Corvalán, J., Elacqua, G. y Salazar, F. (2009). *El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones*. Santiago: Departamento de Estudios y Desarrollo, FONIDE, Ministerio de Educación.
- Cox, C. (Ed.). (2003). *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria S.A.
- Delannoy, F. y Guzmán, M. (2009). Experiencias internacionales en gestión descentralizada de la educación pública. En M. Marcel y D. Raczynski (Eds.), *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile* (pp. 225-278). Santiago: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Dupriez, V. (2010). *Séparer pour reussir? Lés modalités de groupement des élèves*. Paris: UNESCO.
- Elacqua, G. (2009). The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. *Documento de Trabajo CPCE*, N° 10, Santiago.
- Elacqua, G., González, S. y Pacheco P. (2008). Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal. En C. Bellei, D. Contreras y J. P. Valenzuela (Eds.), *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena* (pp. 134-155). Santiago: Programa de Investigación en Educación, Universidad de Chile / UNICEF.
- Elacqua, D., Martínez, M. y Aninat, C. (2010) ¿Cómo fortalecer la educación municipal? Capacidad y responsabilidad política. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 101-129). Santiago: UNESCO-PUC.
- Elmore, R. (2000). *Building a new structure for school leadership*. Washinton D.C: Albert Shanker Institute.
- Elmore, R. (2010). *Mejorando la escuela desde la sala de clase*. Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.
- Espínola, V., Chaparro, M. J., Fuenzalida, A., Silva, M. E. y Zárate, G. (2008). Estructura organizacional de la administración educativa municipal para asegurar la efectividad del apoyo y seguimiento a escuelas vulnerables. Informe Final Preliminar de Estudio en el marco del Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación. Santiago: FONIDE, MINEDUC.
- Eyzaguirre, S. (2012). Fortalecimiento de la educación escolar pública: ¿desmunicipalización? *CEP, Puntos de Referencias* 340, Santiago.
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change* (4th ed.). New York, USA: Teachers College Press.
- Gallego, F. (2002). Competencia y resultados educativos: Teoría y evidencia para Chile. *Cuadernos de Economía*, 39(118), 309-352.

- Hargreaves, D. (2004). *Trabajando en forma lateral: Cómo las redes de innovación producen una epidemia educativa – Los maestros en la transformación de la enseñanza*. Conferencia International Network for Educational Transformation. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hopkins, D. (2007). *Decentralisation and quality tightening the loose coupling. An agenda for Chile*. Seminario Internacional BID-MINEDUC. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- Hopkins, D. (2008). *Hacia una buena escuela. Experiencias y lecciones*. Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.
- Hsieh, C. y Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, 90, 1477-1503.
- Instituto Chileno de Estudios Municipales. (2011). *Encuesta Nacional de Opinión Pública. Educación desde una Mirada Local 2011*. www.ichem.cl/encuestas
- Larrañaga, O., Peirano, C. y Falck, D. (2009a). El sector municipal en el sistema de educación chileno. En M. Marcel y D. Raczynski (Eds.), *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile* (pp. 49-75). Santiago: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Larrañaga, O., Peirano, C. y Falck, D. (2009b). Una mirada al interior del sector municipal. En M. Marcel y D. Raczynski (Eds.), *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile* (pp. 77-97). Santiago: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Leithwood, K. (2009) *¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación*. Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.
- Leithwood, K. (2010). Characteristics of school districts that are exceptionally effective in closing the achievement gap. *Leadership and Policies in Schools*, 9, 245-291, Routledge, Taylor and Francis Group.
- Levin, B., Gaskell, J. y Pollok, K. (2007). What shapes inner city education policy? *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 61 (June 4, 2007).
- Marcel, M. y Raczynski, D. (Eds.). (2009). *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago: Uqbar Ediciones y CIEPLAN.
- Mac Beath, J. (2011). *Liderar el aprendizaje dentro y fuera de la escuela*. Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.
- McEwan, P., Urquiola, M. y Vegas, E. (2008). School choice, stratification, and information on school performance: Lessons from Chile. *Economía*, 8(2), 1-27.
- McKinsey & Company. (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. Paris: Author.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (1998). ¿Cómo se comparan los resultados de la prueba SIMCE entre colegios públicos y privados? *Revista Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, Vol. 2, N° 1.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2001). Factores explicativos de los resultados escolares en la educación secundaria en Chile. *El Trimestre Económico*, 272 (octubre-diciembre).

- Panel de Expertos para una Educación de Calidad. (2011). *Fortalecimiento de la institucionalidad pública, Informe Final: Segunda Etapa*, Panel coordinado por Harold Beyer, Santiago.
- Portales, J. (2011). Impacto y comportamiento del sistema de subvenciones en la educación pública municipal chilena. *Notas para Educación* N° 9. Santiago: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE).
- Raczynski, D. (2010). Diagnóstico y desafíos de la educación pública de gestión local. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp.131-157). Santiago: UNESCO-PUC.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2006). Reforma educacional chilena: El difícil camino entre la micro y la macro – política. *Serie de Estudios Socioeconómicos*, 31. Santiago: CIEPLAN.
- Raczynski, D. y Salinas, D. (2008). Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuesta. En C. Bellei, D. Contreras y J. P. Valenzuela (Eds.), *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena* (pp.105-132). Santiago: Programa de Investigación en Educación – Universidad de Chile / UNICEF.
- Raczynski, D. y Salinas, D. (2009). Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación. En M. Marcel y D. Raczynski (Eds.) *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile* (pp. 135-176). Santiago: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Román, M. (2006). *Un sistema educativo con dos cabezas: ¿quién responde por las escuelas públicas en Chile?* Buenos Aires: AIQUE Educación, Universidad San Andrés.
- Salinas, D. y Raczynski, D. (2009). ¿Cómo se hace realmente gestión educativa municipal? En M. Marcel y D. Raczynski (Eds.), *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile* (pp. 177-207). Santiago: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Sapelli, C. y Vial, B. (2002). The performance of private and public schools in the Chilean voucher system. *Cuadernos de Economía*, 39(118), 423-454.
- Sapelli, C. y Vial, B. (2005). Private versus public voucher schools in Chile: New evidence on efficiency and peer effects. *Documento de Trabajo IE-PUC*, N° 289.
- Schiefelbein, E. (1992). Análisis del SIMCE y sugerencias para mejorar su impacto en calidad. En S. Gómez (Ed.), *La realidad en cifras. Estadísticas sociales* (pp.241-280). Santiago: FLACSO/ INE/UNRISD.
- SREB. (2009). *The district leadership challenge: Empowering principals to improve teaching and learning*. Southern Regional Educational Board. www.SREB.org.
- Valenzuela, J. P. (2009). Evolución de la segregación socioeconómica y su relación con el financiamiento compartido: el caso chileno. En Fondo de Investigación en Educación, FONIDE, *Selección de Investigaciones Primer Concurso FONIDE: Evidencias para Políticas Públicas en Educación* (pp. 231-284). Santiago: Ministerio de Educación.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C. y de los Ríos, D. (2010). Segregación escolar en Chile. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 209-229). Santiago: UNESCO-PUC.

- Wallace Foundation. (2006). *Leadership for learning: Making the connections among state, district and school policies and practices*. September. www.wallacefoundation.org.
- Wallace Foundation. (2011). *Research findings to support effective educational policies: A guide for policy makers*. www.wallacefoundation.org.
- Weinstein, J., Fuenzalida, A. y Muñoz, G. La Subvención Preferencial: Desde una difícil instalación hacia su institucionalización. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 161-182). Santiago: UNESCO-PUC.

LIDERAR BAJO PRESIÓN: LAS ESTRATEGIAS GESTIONADAS POR LOS DIRECTORES DE ESCUELA PARA ALCANZAR LOS RESULTADOS COMPROMETIDOS

José Weinstein, Gonzalo Muñoz y Javiera Marfán

José Weinstein

Gerente del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigador Asociado del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Proyecto CIE01-CONICYT) (jweinstein@fundacionchile.cl).

Gonzalo Muñoz

Director de Estudios del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigador Asociado del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Proyecto CIE01-CONICYT) (gmunoz@fundacionchile.cl)

Javiera Marfán

Jefa de Proyectos del Área de Estudios del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigadora Asociada del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Proyecto CIE01-CONICYT) (jmarfan@fundacionchile.cl)

Este artículo se basa en información obtenida en la fase cualitativa del estudio *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile*, una investigación de tres años sobre liderazgo directivo y resultados de aprendizaje de los estudiantes en Chile, impulsada por el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Proyecto CIE01-CONICYT). Una ficha técnica de la fase cualitativa del estudio se presenta al final del artículo, como anexo.

En el trabajo en terreno que dio origen a la información que se analiza en este artículo participaron, además de los autores, los investigadores Nicolás Álvarez, Alejandro Carrasco, Roberto González, Andrea Horn y Paulo Volante.

Introducción

Ser director de escuela en Chile hoy implica, como nunca antes, manejar la presión por alcanzar año a año determinados resultados. Estos resultados comprometidos son prioritarios para la operación y proyección del establecimiento en un contexto de fuerte competencia y rendición de cuentas (*accountability*) (Bellei, 2005). Ellos se reducen, finalmente, a dos principales: tener una cantidad suficiente de alumnos matriculados (de manera de utilizar la capacidad instalada y –sobre todo– financiar el servicio educativo, que enfrenta un escenario cada vez más competitivo) y alcanzar un buen nivel de logro, de acuerdo con la particular situación socio-educativa del establecimiento, en las pruebas SIMCE¹ (para responder a los estándares mínimos vigentes, no perder “competitividad” frente a establecimientos cercanos y alcanzar los niveles de calidad educativa demandados por el sostenedor, ya sea municipal o particular). Más allá de la opinión que pueda tenerse sobre lo limitado de estos criterios para dar cuenta del concepto de calidad de la educación, lo cierto es que son estas las variables que hoy en gran medida “mueven” el accionar de las escuelas y sus directivos en Chile.

Aun cuando hay tendencias sociales, culturales y demográficas que intervienen decisivamente en ambos resultados, muy difíciles de manipular desde la conducción de una escuela, los directores han sido en forma creciente responsabilizados por ellos. De hecho, la transferencia de mayores atribuciones y recursos que progresivamente se les ha hecho desde la normativa educacional y también desde el nivel intermedio (sostenedores) ha ido acompañada por la exigencia de fijarse –y luego cumplir– estas difíciles metas. Así, esta presión resulta inescapable y enmarca el ejercicio de su liderazgo.

En este artículo interesa sistematizar, a partir del estudio en profundidad de los casos de 12 directores y directoras de escuelas básicas urbanas en situación de desventaja socioeducativa, cómo ellos diseñan e implementan determinadas estrategias para cumplir con estos dos resultados que ellos mismos identifican como críticos, así como los efectos que aquellas estrategias producen². Dicho de otro modo, interesa entender ¿cómo responden los directores ante la actual presión por resultados?, ¿qué estrategias desarrollan y qué recursos movilizan para intentar obtener dichos resultados? y ¿qué consecuencias tiene este despliegue para su liderazgo y para la escuela en tanto comunidad educativa?

En el análisis se distinguen los resultados de matrícula respecto de los resultados SIMCE y se muestran las respectivas líneas de acción ante cada uno, identificándose un total de 12 estrategias, algunas de las cuales funcionan de manera concertada. Estas estrategias operan en escuelas que atraviesan situaciones diferentes, de modo que pueden distinguirse cuatro escenarios tipo: logro de ambos resultados (“exitoso”), ausencia de logro de ambos resultados (“crítico”), o bien logro de uno de los resultados y no del otro (“reputacional” cuando se enfrenta un escenario de bajos resultados SIMCE y creciente número de alumnos, y “desprestigiado” cuando la situación es la contraria). Estas situaciones, como se profundizará más adelante, están fuertemente vinculadas a la dependencia municipal o particular subvencionada del establecimiento.

¹ Sistema de Medición de Calidad de la Educación, es el sistema nacional de evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile.

² La metodología del estudio, que consideró tanto escuelas municipales como particulares subvencionadas, se describe en el anexo 1.

De igual manera, estas estrategias varían en cuanto al uso que se hace de los recursos públicos y al nivel de involucramiento del sostenedor. En cualquier caso, para su materialización exitosa en el tiempo es indispensable contar con un alineamiento entre ambos estamentos (sostenedor y director). La misma exigencia se plantea respecto del alineamiento interno entre los actores de la escuela (docentes, alumnos, familias), por lo que el desempeño de un rol orquestador por parte del director resulta decisivo. Por último, el tipo de estrategia que se desarrolle y cómo sea impulsada por el director tendrá consecuencias relevantes en materia de su efecto perdurable en la calidad –en un sentido amplio– de la escuela, redundando en una mayor o menor construcción de capacidades organizacionales.

1. El contexto de los directores: presión, estrategias y escenarios-base

Siguiendo una tendencia internacional (West et al., 2010), en las últimas décadas, y en particular en el último lustro, se ha producido una importante transformación del rol del director en Chile: de ser el administrador e implementador en la escuela de políticas educacionales definidas de manera centralizada, se ha ido convirtiendo aceleradamente en el responsable de ciertos resultados claves que la escuela debe alcanzar (Núñez et al., 2010; Montt et al., 2006).

Esta nueva responsabilidad local ha ido acompañada de cambios relevantes en las condiciones en que se ejerce la función directiva. Así, la exigencia de resultados ha ido acompañada de una nueva definición legal del rol de director, centrada en el liderazgo del proyecto educativo de la escuela, así como de la entrega de nuevas facultades administrativas que le debieran facilitar el poder gestionar con mayor autonomía la unidad escolar³. Igualmente esta presión se ha combinado en los establecimientos que trabajan en condiciones desfavorables con una política especial de entrega de sustanciales mayores recursos (la Subvención Escolar Preferencial, SEP) para poder cumplir con planes de mejora diseñados en la propia escuela, bajo la conducción del director.

Pero ¿cuáles son los resultados fundamentales exigidos?

El primero de ellos es una derivada directa del sistema de financiamiento competitivo existente, que establece que las escuelas reciban su financiamiento de acuerdo con el número de niños asistentes, para lo cual deben contar anualmente con cierta matrícula⁴. El hecho de no contar con el número adecuado de alumnos matriculados redundaría no solo en que la

³ La última de las leyes en esta materia, la denominada Ley de la Calidad (20.501), avanzó entregándoles a los directores del sector público inéditas facultades para conformar personalmente sus equipos directivos, así como para despedir cada año a un porcentaje de su planta docente (hasta el 5%). Para un mayor desarrollo de este tema, ver Núñez, Weinstein y Muñoz *¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile*, en este mismo documento.

⁴ Se supone que esta preferencia de las familias expresaría su satisfacción con la educación entregada por el establecimiento y presionaría por la búsqueda de mayor calidad de parte de los oferentes del servicio, lo que tendría un efecto sistémico positivo. Se trata de un tema que ha sido puesto en cuestión por distintos estudios, en particular por su impacto en una mayor segmentación social (OCDE, 2004).

escuela quede con “capacidad ociosa” (dejando de atender a estudiantes que podrían asistir a ella), sino también en que su funcionamiento genere un déficit financiero para el sostenedor, lo que al llegar al límite hace inviable su mantención en el tiempo. Sin embargo, lograr la matrícula requerida no es tarea sencilla: cada vez hay más proveedores del servicio educativo, en especial por el crecimiento del sector particular subvencionado y –paradójicamente– cada vez hay menos alumnos, debido a la tendencia demográfica decreciente en curso⁵. Los sostenedores, entonces, presionan a los directores para que obtengan cierta matrícula, ya sea ampliando la existente, si es deficitaria (para lo cual deben “capturar” a nuevos alumnos y familias), o bien manteniéndola, si es satisfactoria (para lo cual deben evitar “perder” a sus actuales alumnos y familias). Esta meta forma parte de la discusión habitual entre sostenedor y director y, en el caso de las escuelas municipales, se explicita cada año en el Plan de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM).

El segundo resultado esperado se deriva del creciente peso que tienen las mediciones de la calidad de los aprendizajes de los alumnos, y se expresa en el nivel de logro alcanzado por la escuela en las pruebas anuales del SIMCE. Si bien esta información tuvo en sus inicios un valor referencial para el propio establecimiento y su sostenedor (que así podía conocer su situación y adoptar medidas remediales), para las familias (que podían contar con mayor información sobre los establecimientos y elegir según este criterio) y para el Ministerio de Educación (que podía identificar problemas y establecer programas de mejoramiento *ad hoc*) (Meckes y Carrasco, 2006), en forma creciente se ha vuelto un resultado con consecuencias directas para la escuela. Primero, estas consecuencias fueron solo positivas: alcanzar un determinado resultado SIMCE significó tener acceso a incentivos monetarios adicionales para los docentes de la escuela premiada, mediante el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED)⁶. Más recientemente, estas consecuencias pueden también ser negativas, puesto que, desde la puesta en marcha de la SEP (2008), la deficiencia permanente en los resultados de aprendizajes puede traducirse en la pérdida del reconocimiento oficial (lo que equivale a cerrar el establecimiento). Esta obligación de las escuelas de rendir cuentas en forma periódica por sus resultados de aprendizaje y enfrentar consecuencias directas por ello, está consagrada en la nueva institucionalidad educativa, actualmente en plena implementación⁷. No es raro entonces que los sostenedores presionen a los directores para que alcancen cierto puntaje o nivel de logro en el SIMCE, ya sea para mejorarlo si está bajo lo esperado, o bien para mantenerlo cuando resulta satisfactorio. Este “resultado SIMCE” queda, además, explicitado en las metas del plan de mejoramiento que la escuela define en el marco de la SEP⁸.

La evidencia de nuestra investigación indica que la presión que deben enfrentar los directores para desarrollar sus estrategias varía fuertemente dependiendo de cómo esté

⁵ Ver Marcel y Raczynski, 2010.

⁶ El SNED clasifica cada dos años a las escuelas subvencionadas sobre la base de su calidad, utilizando indicadores que incluyen con un peso prioritario el puntaje SIMCE. Las escuelas que logran destacar sobre el resto reciben una significativa bonificación para el conjunto de sus docentes (Vegas, 2006).

⁷ La nueva normativa de la Ley General de Educación (vigente desde 2009) extiende universalmente esta exigencia de calidad en los resultados académicos, más allá de la participación del establecimiento en la SEP. La Agencia de Calidad será a futuro la encargada de velar por el cumplimiento de estos estándares por parte de las escuelas, informando a la Superintendencia sobre la necesidad de medidas especiales (que pueden llegar al cierre) para que sea esta institución la que proceda.

⁸ La ambición desmedida de las metas de mejora de los puntajes SIMCE comprometidas por las escuelas en el primer período de la SEP (2008–2011) se ha traducido en que la aplastante mayoría de los establecimientos estén muy lejos de poder cumplirlas (Weinstein, Muñoz y Fuenzalida, 2010).

respondiendo la escuela a los resultados comprometidos. El peso de ambos resultados es, como vimos, decisivo para la marcha de la escuela e incluso para la gestión mayor del propio sostenedor. Por ello no es lo mismo para un directivo escolar estar en una posición de fortaleza institucional, o al menos de tranquilidad respecto de estas metas, que estar en una situación de cuestionamiento o claramente de crisis.

En este sentido, existen en teoría, pero también en la realidad del sistema escolar chileno actual, cuatro escenarios base. Se trata de “categorías ideales” puesto que esconden en su interior realidades diversas que además pueden ir sufriendo modificaciones a lo largo del tiempo. Estas situaciones tipo son útiles para ilustrar los diferentes escenarios de presión que enfrentan los sostenedores por mejoras educativas y de matrícula.

Cuadro 1. Escenarios base de escuelas en Chile, según sus dos principales resultados

Matrícula / SIMCE	SIMCE -	SIMCE +
Matrícula +	Escenario 2 Reputacional: no logra SIMCE esperado y sin embargo tiene la matrícula deseada	Escenario 1 Exitoso: logra SIMCE esperado y tiene la matrícula deseada
Matrícula -	Escenario 4 Crítico: no logra SIMCE esperado ni tiene la matrícula deseada	Escenario 3 Desprestigiado: logra SIMCE esperado y sin embargo no tiene la matrícula deseada

Fuente: Elaboración propia.

Mientras en el escenario 1 (exitoso) la escuela está cumpliendo con los dos resultados esperados, en el escenario 4 (crítico) no está logrando ninguno de ellos; en ambos casos, es posible que se esté produciendo una *dinámica de arrastre* –ya sea en una dirección favorable o desfavorable– entre ambos resultados. Los otros dos escenarios son más sorprendentes: mientras en el escenario 2 (reputacional) la escuela logra conquistar la matrícula requerida a pesar de no alcanzar buenos resultados de aprendizaje, en el escenario 3 (desprestigiado) el establecimiento no consigue captar la matrícula esperada a pesar de exhibir resultados académicamente favorables –en términos relativos– en las pruebas estandarizadas.

Estas dos últimas categorías muestran la complejidad que presenta la competencia por la preferencia de las familias en el “mercado educacional”, complejidad con la cual deben lidiar muchos directivos. MacLeod y Urquiola (2009) dan cuenta de este desacoplamiento entre matrícula y resultados SIMCE, mostrando cómo los establecimientos particulares subvencionados se habrían beneficiado de un “efecto reputacional” que no se corresponde con una diferencia académica efectiva en comparación con los municipales. Se produce también la paradoja inversa de la “mala reputación” de establecimientos municipales que, a pesar de su buen desempeño académico, enfrentan la impotencia de no lograr la matrícula esperada. Esto confirma que en la elección que hacen las familias operan muchas variables distintas a la de “calidad”, entendida como el nivel de resultados logrado en las pruebas estandarizadas.

Así, las cuatro categorías propuestas en nuestro análisis se vinculan fuertemente con la dependencia administrativa de los establecimientos educacionales. Al hacer un análisis de los datos de matrícula y resultados de las escuelas en Chile, se observa que en la actualidad

las escuelas municipales tienden a perder matrícula independientemente de los resultados que obtengan, mientras que en el mundo particular subvencionado ocurre el fenómeno contrario (ver anexo 2)⁹. Ello es coherente con lo observado en los estudios de caso de nuestra investigación, en los que están representados los cuatro escenarios: se incluyen cuatro escuelas en situación exitosa (todas particulares subvencionadas), cuatro en situación crítica (todas municipales)¹⁰, dos en el escenario reputacional (ambas particulares subvencionadas) y dos en el escenario desprestigiado (ambas municipales). Es importante recalcar que estos casos representan situaciones que no son extraordinarias –o *anecdóticas*– en nuestro sistema escolar¹¹.

Es en estos escenarios-base donde los directores deben ir gestionando ciertas estrategias organizacionales, desplegando determinadas líneas de acción sostenidas en el tiempo para intentar alcanzar los dos resultados comprometidos¹². Así, estos directivos movilizan los recursos de que disponen –desde los recursos materiales hasta los simbólicos– para buscar que la organización que lideran avance tras estas metas. Debe subrayarse que estas estrategias no siempre han sido diseñadas por los propios directores; pueden provenir de una gestión directiva anterior o bien ser iniciativas surgidas desde los mismos sostenedores. Lo importante es que son los directores quienes, independientemente de su origen, deben gestionarlas y rendir cuenta de ellas y –en especial– de sus resultados.

La siguiente figura muestra esquemáticamente cómo operan estas estrategias directivas en la mayoría de los casos: los directores acuerdan con sus sostenedores ciertos resultados, que se traducen en metas –a mejorar o mantener– respecto de matrícula y puntajes SIMCE. Los directores gestionan diferentes estrategias tendientes a alcanzar dichos resultados, para lo cual deben lograr respectivamente la preferencia de las familias (que deben matricular a sus hijos en la escuela) y la obtención de cierto rendimiento escolar de los estudiantes (que deben rendir satisfactoriamente las pruebas SIMCE). Para poder desplegar estas estrategias, los directores deben movilizar tras ellas a los distintos actores dentro de la escuela, en particular al equipo directivo y al cuerpo docente, así como deben utilizar los recursos, en un sentido amplio, que tienen disponibles, en particular aquellos que les han sido otorgados por el Ministerio de Educación y por el propio sostenedor.

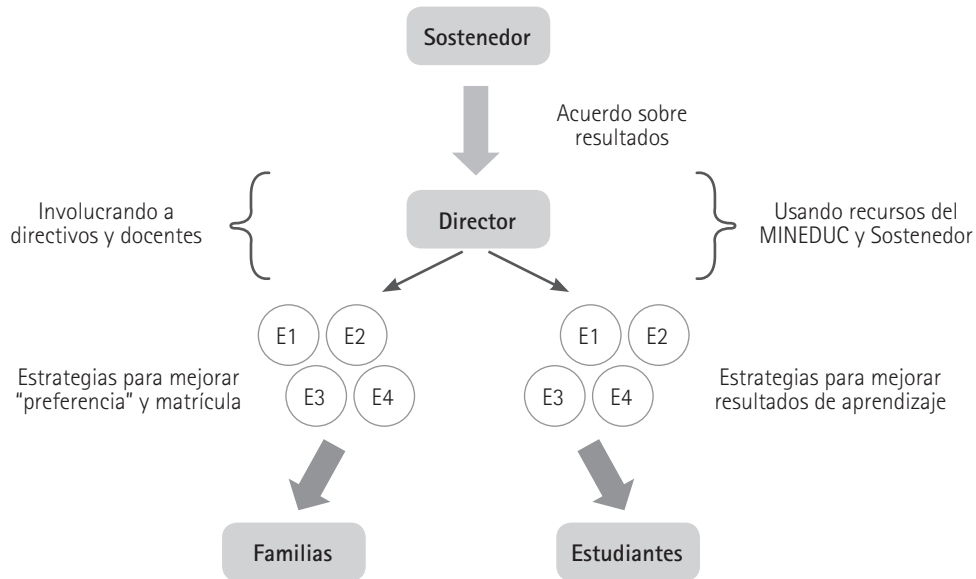
⁹ Es por eso que, en las secciones siguientes, al ilustrar en palabras de los propios directores las estrategias que ellos aplican, identificaremos cada cita con estas dos características (dependencia y escenario), de tal manera que se pueda identificar mejor "desde dónde" habla cada director.

¹⁰ Debido a que se optó por mostrar escenarios que reflejen la presión que experimentan las escuelas en un período dado del tiempo (lo que da origen a una "situación promedio"), la clasificación no da cuenta de escuelas que aparecen hoy como "críticas" pero que en los años recientes mostraron cierta tendencia de mejora en resultados SIMCE.

¹¹ En el anexo 2 se describe la metodología de un ejercicio de cuantificación que agrupa a nivel nacional los cuatro escenarios-base, y en que se muestra cómo las escuelas municipales están claramente sobre-representadas en el escenario de desprestigio, tal como lo están las escuelas particulares subvencionadas en el escenario reputacional.

¹² Por cierto, el que los directores gestionen ciertas estrategias no significa que ellas sean las mejores existentes, que estén siempre explicitadas o que sean resultado de un análisis estratégico bien informado respecto del sistema en que están insertos. El clásico concepto de "racionalidad limitada" del actor y la existencia de una cultura en la organización que establece ciertos límites para la toma de decisiones (Crozier y Friedberg, 1990) están aquí plenamente vigentes.

Figura 1. Operación de las estrategias directivas para el logro de los resultados de matrícula y de aprendizajes



Fuente: Elaboración propia.

En las dos secciones siguientes, a partir de la evidencia recopilada, se describe en detalle cuáles son estas líneas de acción a las que recurren los directores de las escuelas estudiadas para acercarse a un resultado satisfactorio, teniendo a la vista el escenario de resultados en que cada uno de ellos se encuentra. Si bien no se establece una vinculación lineal entre los diferentes escenarios de presión que enfrentan las escuelas y las estrategias que siguen los directores¹³, dichos escenarios deben considerarse como un elemento del contexto que es preciso tener en cuenta para comprender el actuar de directores y sostenedores. Así, los escenarios base son fundamentales para entender “desde dónde” habla cada director¹⁴.

¹³ En este aspecto, hay que tener presente que, si bien hay algunas acciones que caracterizan a ciertos tipos de escuelas (por ejemplo, según su dependencia), existen otras que se encuentran extensamente difundidas dentro del sistema escolar.

¹⁴ Es importante puntualizar también que el análisis de dichas estrategias que aquí se realiza no pretende abarcar todas las prácticas y focos del trabajo directivo, que por cierto son mucho más numerosos y diversos, sino más bien dar cuenta de aquellas vías más directas a través de las cuales los directores de escuelas están haciendo frente al contexto de presión por resultados en que se encuentran.

2. Las estrategias para aumentar (o mantener) la matrícula

Cada año, al momento de la inscripción de los alumnos y renovación de su matrícula, los directores viven la experiencia directa de ver *moverse* a su contingente escolar y saben que ello tiene consecuencias para la escuela y para la evaluación de su propia gestión. De hecho, la presión del sostenedor no es la misma cuando la matrícula funciona adecuadamente (en estos casos incluso *no es tema* en la relación entre director y sostenedor), que cuando se constituye en un problema; cuando esto ocurre, se instala la conversación sobre el déficit financiero que la escuela provoca en las arcas del sostenedor, se hace explícito que eventualmente deberán tomarse medidas de reducción de costos (por ejemplo, en la planilla docente) y se empuja por un cambio de tendencia. El relato de un director expresa bien la urgencia de esta demanda:

“... Ellos (sostenedor) nos piden 900 alumnos para este año y tenemos 670 ¡tenemos que negociar! Porque no es posible que a un colegio que viene bajando a un nivel de 100, 150, 200 alumnos todos los años, le pidan que suba por arte de magia... yo me puedo comprometer, cuando mucho, a retener la matrícula...” (Mu 6, C)¹⁵.

Las causas que, según los directores afectados –todos ellos del sector municipal– explicarían esta baja matrícula tendrían relación con una menor población escolar, así como con el surgimiento de una agresiva oferta de educación privada subvencionada que se suma a una desvalorización creciente de la educación municipal. Esta última estaría afectada por su estigma de menor calidad educativa y por supuestamente brindar una atención menos cuidadosa –o *segura*– a los alumnos, pero también por el efecto adverso de las movilizaciones de profesores y alumnos –con frecuente interrupción de las actividades escolares–, todos elementos no deseados por las familias. De ahí que, como resume un director, la educación municipal sería una opción tomada de manera creciente por quienes no tienen otra alternativa:

“La educación municipal ha ido bajando (su matrícula) porque está muy depreciada a nivel nacional... (para) estar en un colegio municipal tiene que ser (una familia) muy pobre...” (Mu 6, C).

Sin embargo, puestos en estas difíciles circunstancias, los directores suelen buscar distintas formas de publicitar la labor de su escuela, activando campañas para informar a la población cercana de las virtudes o ventajas del establecimiento. A pesar de su precariedad en cuanto a medios económicos, este marketing local apela a técnicas ingeniosas y variadas –incluyendo el uso de micromedios de comunicación, la búsqueda de lugares de contacto con las familias como las ferias o las organizaciones comunitarias, la distribución de volantes impresos o la visita puerta-a-puerta– y el director a veces incluso involucra al cuerpo docente como parte de la “fuerza de venta” que debe ponerse en marcha para conquistar la preferencia de las familias. En el caso de los directores que viven un escenario de impotencia, parte importante del plan de marketing consiste justamente en publicitar los resultados académicos que se presumen no conocidos por el vecindario.

¹⁵ Las citas de los directores se identifican según la dependencia administrativa del establecimiento como municipales (Mu) o particulares subvencionadas (PS) y según el escenario que enfrentan como exitoso (E), reputacional (R), desprestigiado (D) o crítico (C). El número es solo un identificador del caso.

“Vamos a hacer propaganda de la escuela, y la idea mía es que salgamos a hacer puerta a puerta en agosto, con todo el material ya hecho, con afiches, y después invitarlos acá, darles a las mamás una once rica... y mostrar con gráficos que somos buenos” (Mu 2,D).

Cuando la situación de matrícula es favorable (se está a capacidad completa o incluso se tiene una *demandada insatisfecha* de familias que desean ingresar al establecimiento), el tema del marketing directo pierde sentido. Los directores confían, entonces, en la *marca* que ya ha instalado el establecimiento en su grupo social objetivo y en el medio más primario y espontáneo de transmisión de confianza –que es el *boca a boca*– entre las familias.

“Los mismos apoderados que están acá van recomendando (la escuela) a otras personas y por eso no tenemos necesidad de tener propaganda, y tenemos muchos hijos de ex alumnos...” (PS 3, E).

Esta diversidad de situaciones no solo incide en cuán activos son –o no– los directores en la búsqueda de atraer a nuevas familias, sino que tiene consecuencias en la dinámica que se establece con las que ya forman parte del establecimiento. En efecto, mientras en escenarios de fortaleza los directores pueden tolerar mejor que los alumnos migren, puesto que saben que serán reemplazados por otros, en los de debilidad aquello se constituye en una dificultad mayor. Por ende, estos directores tienen un menor margen de maniobra, no pueden arriesgarse al despoblamiento y deben buscar mecanismos de fidelización de alumnos y padres. De paso, las familias adquieren un poder mayor, puesto que saben que la amenaza de su salida será escuchada con mucha atención, como muestra este testimonio de una directora compelida a cambiar su política habitual de rotación de docentes:

“Cuando le tocaba bajar a primero (básico) a la Carol (una docente), los apoderados dijeron que ellos querían que la Carol siguiera en tercero, y que ellos iban a darle todo el apoyo, y que si no, ellos se iban a llevar a los niños...” (Mu 1, D).

Sea cual sea el resultado ya alcanzado en cuanto a matrícula, los directores deben siempre buscar completarlo con una buena asistencia. En efecto, el hecho de que el sistema de financiamiento descansa en los “alumnos asistentes” y no en los “matriculados” se traduce en que deba ejercerse una necesaria supervisión de cuántos alumnos efectivamente van a la escuela, al mismo tiempo que obliga a tomar medidas especiales (por ejemplo, llamado telefónico a los apoderados, visita a domicilio) cuando empieza a producirse una alta inasistencia de algunos. Por lo demás, los directores suelen considerar que esta inasistencia reiterada tendrá consecuencias posteriores en lo educativo, afectando el aprendizaje de los estudiantes.

En nuestro estudio identificamos cinco estrategias gestionadas por los directores para intentar lograr el resultado de matrícula comprometido: i) ampliar la base inicial de alumnos; ii) fidelizar territorialmente a las familias vecinas; iii) afianzar el estatus diferenciado de las familias participantes; iv) acrecentar la reputación educativa “no informada” ante las familias; y v) demostrar mejores resultados escolares ante las familias.

Estas estrategias no son necesariamente excluyentes unas de otras sino que, por el contrario, es frecuente que algunas se complementen entre sí en los distintos establecimientos. De cualquier modo, siempre se trata de esfuerzos realizados en un marco de competencia por la preferencia de las familias y, en consecuencia, involucran

una tentativa por diferenciarse positivamente de las otras escuelas a las cuales la población objetivo podría decidir asistir. Como plantea un director:

“... porque hay que mostrar que uno es distinto a las otras escuelas...” (PS 1, E).

Estrategia 1: Ampliar la base inicial de alumnos participantes de la escuela

La escuela ofrece un servicio educativo que *se inicia antes* que el de las escuelas regulares, adicionando niveles inferiores (como prekinder) que posibilitan la integración de los niños más precozmente. Este servicio adicional suele ir acompañado de una promesa educativa hacia las familias, mostrando las ventajas que tendría para el desarrollo integral del niño su escolarización más temprana, pero también contribuye a resolver una situación doméstica: el cuidado de los niños en el hogar.

La apuesta de esta estrategia es que una vez ingresado el niño a estos niveles inferiores, que no son obligatorios en la legislación educativa vigente, se establecerá un vínculo de la escuela con el alumno y la familia que tenderá a mantenerse en el tiempo. El testimonio de un director que atribuye su disminución de matrícula al cierre del prekinder ilustra, por defecto, este razonamiento:

“Nosotros hemos perdido mucha matrícula... teníamos prekinder y por una cuestión de papeles, que no estaban al día en la Corporación, cerraron el prekinder... y los niños que entran a prekinder entran también a primero, a segundo... entonces si no hay prekinder se van a otra escuela...eso ha pasado...” (Mu 2, D).

Los directores suelen otorgar un valor educativo a este ingreso anticipado de los niños a la escuela, puesto que serviría para estimularlos mejor que en sus hogares, desarrollando precozmente sus capacidades, ampliando sus referencias culturales e inhibiendo el aprendizaje de “malos hábitos”.

Otra variante, que parece ser mucho más lucrativa, es adicionar al establecimiento una escuela de lenguaje, que atiende a preescolares con (supuestas) dificultades en su desarrollo del habla¹⁶. Esta instancia especializada recibe a los niños y les brinda tratamiento, operando después como *punte* respecto de la escuela normal, donde ellos continúan con su escolaridad habitual, integrándose gradualmente en los distintos cursos, con la posibilidad abierta de mantener, en paralelo, algunas actividades de refuerzo. Las familias establecerían una vinculación estrecha con estos *establecimientos-semilleros*, que tiende a mantenerse en el tiempo, como cuenta este director:

“Nosotros tenemos una escuela de lenguaje... por lo tanto ingresan los niños desde los 3 años... en la escuela de lenguaje, entre medio mayor, primer nivel, segundo nivel, hay 150 niños... entonces ese es como un semillero y es una ventaja que las otras escuelas no tienen... y de ahí el niño continúa, hay poco éxodo de alumnos...” (PS 1, E).

¹⁶ La subvención que reciben las escuelas de lenguaje más que triplica aquella que reciben las escuelas regulares, existiendo una fundada sospecha respecto de un “sobre-diagnóstico” de niños existente en la actualidad en el sistema.

Estrategia 2: Fidelizar, fomentando la identidad territorial, a las familias vecinas a la escuela

La escuela ofrece un servicio educativo que se distingue por su cercanía e identificación con la comunidad local, manteniendo una estrecha vinculación con las familias vecinas y con las organizaciones sociales (juntas de vecinos, clubes deportivos y otras) que el resto de las escuelas difícilmente puede alcanzar. La escuela busca mantener un profundo arraigo en una población o villa determinada, entre el grupo de familias que han asistido generación tras generación al establecimiento.

La apuesta de esta estrategia es que operará un vínculo de identidad territorial entre la escuela y las familias, en que la cercanía física como atributo funcional para participar en dicha escuela (con la consiguiente facilidad para el traslado diario de los niños) se verá reforzada por una relación afectiva, de familiaridad y de confianza con la institución. Hay veces en que este vínculo se remonta incluso, como narra un director, a la participación directa de las familias en la construcción física de la escuela:

“Los abuelos, los antiguos papás, hicieron mucho por esta escuela, porque la escuela funcionaba muy ligada a la familia. Era la época de las kermesses, de los bingos, donde se juntaba mucha plata, y esas familias fueron construyendo salas, la han pavimentado, han construido dos salas en el medio del patio, el patio techado... o sea, hay muchas familias que quieren esta escuela porque han tenido experiencias bonitas, porque acá estudiaron... que llegan por una cuestión de corazón” (Mu 2, D).

Si bien esta identidad territorial resulta más evidente en las escuelas enclavadas en poblaciones con una larga historia, es también una forma de relación localizada que se está generando actualmente con otros establecimientos escolares –muchos de ellos particulares subvencionados– que acompañan a los nuevos conjuntos habitacionales emergentes.

Una derivada de este arraigo territorial es que los alumnos no solo son compañeros de escuela, sino que también mantienen una relación de vecindad. Esto permite que fácilmente su vínculo se expanda más allá de la jornada escolar misma, compartiendo espacios públicos vecinales (plazas y parques) y tiempos de esparcimiento (fines de semana, feriados, vacaciones). Igualmente esta cercanía permite que los apoderados puedan saber casi naturalmente *quiénes son*, socialmente, los amigos y compañeros de sus hijos.

Una manera de ampliar y actualizar esta identificación es *abrir* la infraestructura de la escuela hacia la comunidad, facilitando que las instalaciones deportivas, el escenario, la sala de informática o la biblioteca sean utilizadas por los vecinos del lugar y sus organizaciones. Igualmente el desarrollar cursos y actividades formativas para los adultos –desde cursos de computación hasta la nivelación de estudios–, destinados básicamente a los padres, pero abiertos a otros vecinos, es un aporte en la misma dirección.

De cualquier modo, interesa enfatizar que esta centralidad de la escuela en el vecindario hace que se vuelva una referencia obligada entre las familias, y que también pueda beneficiarse –como cuenta esta directora– de la existencia de estas relaciones previas para la derivación de nuevos alumnos:

“La mayoría de la gente llega acá porque el vecino le recomendó el colegio...” (PS 6, R).

Estrategia 3: Afianzar el estatus diferenciado de las familias aceptadas en la escuela

La escuela promueve la integración de alumnos y familias que comparten un conjunto de características sociales o culturales comunes y que les son distintivas. Los apoderados que envíen a sus hijos a estas escuelas pueden estar seguros de que se encontrarán con quienes comparten un mismo estatus socio-económico o creencias ideológicas, y que no se encontrarán con quienes no los comparten.

La apuesta de esta estrategia es que se generará un vínculo de identidad socio-cultural entre la escuela y las familias, en que aquella será preferida por ser percibida como el entorno escolar y relacional en que puede desarrollarse adecuadamente la particular educación y contactos sociales que se quiere para los hijos.

Un requisito decisivo para que esta convocatoria selectiva tenga éxito es que efectivamente la *marca* de la escuela y su proyecto educacional sea capaz de convocar al grupo objetivo, para lo cual la mera selectividad no es por cierto suficiente. Por ello, esta estrategia debe combinarse necesariamente con las estrategias 4 y/o 5, de acrecentamiento del prestigio educativo (“informado” o “no informado”) del establecimiento, que se describen más adelante.

Debe desarrollarse un sistema de selección que permita que las familias participantes confíen en que, junto con obtener la prestación educativa prometida, no ingresarán a la escuela quienes no formen parte de este grupo. Así, parecen existir tres filtros que la dirección debe gestionar y que operan basados en un criterio diferenciador diferente, ninguno de los cuales puede ser utilizado en la educación municipal, salvo el último a partir de 7° grado.

El primer filtro es económico: la familia aceptada debe tener cierta capacidad de copago de la escolaridad del alumno, distinguiéndose de quienes no disponen de esa capacidad. El financiamiento compartido en el sector particular subvencionado permite esta diferenciación, e incluso posibilita establecer subgrupos distintos de acuerdo al monto establecido.

El segundo filtro es valórico-ideológico: la familia aceptada debe compartir ciertos principios o creencias específicos que el establecimiento promueve. La aceptación por parte de los apoderados del proyecto educacional de la escuela es habitualmente la instancia en que se produce este *cierre valórico* que limita la entrada y promueve la homogeneidad cultural del grupo.

El último mecanismo es académico y mérito del propio alumno: el postulante aceptado debe poseer ciertas aptitudes escolares que lo diferencian del conjunto de los estudiantes. Las pruebas de selección practicadas a los postulantes permiten visualizar estas capacidades personales.

Estos distintos criterios pueden operar simultáneamente, pero también puede ocurrir que se priorice uno por sobre los demás. Así lo muestran los casos de escuelas pluralistas desde el punto de vista valórico pero con financiamiento compartido; gratuitas pero confesionales; o que, sin contar con ninguna de las dos restricciones anteriores, solo admiten a los alumnos destacados (como el Instituto Nacional).

De cualquier modo, para el éxito de esta estrategia no basta con que la dirección haga una adecuada selección inicial de los alumnos y las familias que pueden ingresar a la escuela, sino que debe estar permanentemente resguardando que se mantengan estas

características distintivas. Así, los respectivos requerimientos de pago, creencia familiar o rendimiento escolar deben sostenerse en el tiempo. En este sentido, las normas establecidas y sus respectivos reglamentos cumplen un rol importante, facilitando la labor del director para prevenir conductas indeseadas del alumno o de su familia o para aplicar sanciones frente a tales conductas, que pueden llegar hasta la desvinculación. La explicación de una directora respecto de cómo asegura el pago de las cuotas de financiamiento compartido es decidora al respecto:

“Hay un manual de procedimiento para la cobranza que todo el mundo sabe, la gente sabe que tiene que cancelar acá en tales fechas... si salen de la fecha pactada hay una primera citación... y de ahí se va a DICOM y de ahí se va a una cobranza externa” (PS 2, E).

Estrategia 4: Acrecentar la reputación educativa “no-informada” de la escuela

La escuela provee un servicio educativo que posee ciertas características diferenciadoras respecto de otras escuelas, contando con bienes inmuebles, terreno, equipamiento o tipos de ofertas educacionales (actividades escolares o extraescolares) que le son particulares y que gozan de prestigio social en su entorno.

La apuesta de esta estrategia es que las familias se verán atraídas por estos factores reputacionales, asimilándolos al logro de un mayor bienestar y desarrollo integral de sus hijos, configurándose así cierta percepción de “calidad educativa” de la escuela. Dado que este prestigio no se basa en las propiedades mismas del proceso educativo ni en los resultados de aprendizaje de los alumnos, puede decirse que se trata de una “reputación no (o escasamente) informada”.

Entre estas *ofertas reputacionales* declaradas, hay cuatro que destacan: infraestructura, jornada escolar completa (JEC), propuestas académicas suplementarias, y actividades extraescolares.

El contar con una infraestructura moderna, espaciosa y en buen estado es una cualidad especialmente deseada. Ella se expresa en el edificio principal de la escuela y sus salas de clases, pero también puede considerar los espacios deportivos, la biblioteca y otros salones compartidos. El contar con un adecuado equipamiento (computadores, proyectores, mobiliario, etc.) viene a complementar este *efecto de imagen* frente a las familias. Como dice una directora de escuela municipal en búsqueda de nueva matrícula:

“Creo que la infraestructura sí ha ayudado a la imagen. La mamá se siente como en colegio particular, las instancias en prekinder, en kinder... ¡maravillosas!, hasta con sus baños especiales y las salas ¡hermosas!” (Mu 4, C).

Esta buena infraestructura muchas veces viene de la mano del ofrecimiento de una jornada escolar completa, característica también muy apreciada por las familias debido a las diversas ventajas asignadas a este tiempo adicional del alumno en la escuela, desde su mayor seguridad y cuidado hasta su mejor alimentación o sus supuestos beneficios académicos. El director de un establecimiento que no cuenta con la jornada escolar completa ve en ello justamente parte importante de su problema de matrícula:

“... creo que nos jugó en contra el que no seamos JEC...” (Mu 2, D).

También deben considerarse ciertas actividades académicas adicionales como otra fuente de prestigio del establecimiento frente a las familias. En efecto, el ofrecimiento de inglés o computación, a veces incluso desde kinder, se presenta como otro atractivo que debe ser ponderado por los padres, considerando que enriquecería el desarrollo de los niños, respondería a sus intereses y se constituiría incluso en cierta *inversión de futuro*.

Finalmente debe destacarse el desarrollo de ciertas actividades extracurriculares, centradas en el deporte, las artes y la cultura, que también parecen ser deseadas –como pasatiempo o entretención pero asimismo como instancia de crecimiento personal y desarrollo de diferentes *talentos latentes*– por muchos padres y por los propios alumnos. Como dice orgullosa una directora:

“Tenemos los talleres en artes, deportes, científicos... cheerleaders, que son muchas niñas que están ahí que les fascina y dan cualquier cosa por estar ahí... estos niños no tienen la posibilidad de tener estos talleres en otras partes” (PS 2, E).

Estrategia 5: Socializar los buenos resultados escolares ante las familias

La escuela da a conocer activamente los resultados escolares que año a año va alcanzando y que son reconocidos como *válidos* por parte de las autoridades educacionales y los medios de comunicación. Se preocupa de tener actualizados estos resultados y de que ellos puedan estar accesibles y sean comprensibles, en especial en términos de su comparación con otras opciones escolares cercanas, para quienes constituyen su grupo-objetivo dentro de la población.

La apuesta de esta estrategia es que las *familias informadas* diferencian a los establecimientos siguiendo su calidad educacional y que esta solo es posible de traducir en términos de resultados cuantificables y externos, u *oficiales*. Al elegir, de acuerdo con sus posibilidades, una escuela que tiene los mejores resultados académicos, la familia estaría haciendo posible que el alumno desarrolle al máximo su potencial y posibilitando que, a futuro, pueda disponer de mayores oportunidades educacionales (es decir, a su entender, oportunidades sociales y ocupacionales).

El primer resultado exhibido es el puntaje SIMCE alcanzado. Para que este sea atendible por parte de las familias, la escuela debe poder relevar su situación respecto de otros establecimientos de la comuna, mostrando que es una buena alternativa si no la mejor opción disponible. Como dice este director:

“En general los apoderados sí están conformes, porque todo el año les mostramos resultados SIMCE y somos la segunda escuela municipal...” (Mu 2, D).

Cuando se trata de un establecimiento completo, que también tiene enseñanza media, los resultados de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) adquieren gran relevancia y resulta de mucha valía para un director poder mostrar que sus alumnos logran acceder a la educación superior.

Pero hay un segundo resultado que las escuelas buscan publicitar frente a los padres y ante los propios alumnos: la *colocación* de sus egresados en la enseñanza media. Una preocupación familiar es la garantía de continuidad de estudios después de la educación

básica, por lo cual es importante que la escuela tenga organizados *puentes* con una red de liceos a los que habitualmente sus alumnos logran acceder. El que dicha red incorpore alternativas variadas, incluyendo científico-humanistas¹⁷ y técnico-profesionales, pero sobre todo el que la preparación recibida en la escuela permita superar exitosamente los exámenes de admisión, son también elementos a favor, como relata esta directora:

“Acá es famoso un colegio de niñas que prepara para atención de párvulos, de tercera edad, enfermería, que tiene mucho prestigio porque incluso ubica a las chiquillas para que trabajen y cuesta mucho entrar, y nuestras niñas siempre han quedado...” (Mu 4, C).

Hay veces en que los directores buscan dar a conocer otros resultados adicionales –como la obtención de la excelencia pedagógica (en el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño, SNED)– para completar su imagen de buena alternativa académica ante la comunidad.

En suma, se detectan cinco estrategias para mejorar el resultado de matrícula, que –como se ha expuesto– apuntan a diferentes *argumentos* para atraer a las familias. Si la primera estrategia apunta a brindar un servicio educativo más prematuro, las dos siguientes buscan potenciar cierta identidad de la escuela con el grupo de familias que asisten a ella. Y las últimas dos pretenden diferenciarse por cierta oferta educacional distintiva que la escuela posee.

3. Las estrategias para alcanzar los resultados de aprendizaje (SIMCE) esperados

El segundo gran resultado por el cual el director debe responsabilizarse anualmente son los niveles de logro obtenidos por la escuela en el SIMCE, convertidos en sinónimo de la calidad educativa alcanzada. Se sabe y se acepta que este es el termómetro oficial por el que se mide si los alumnos están –o no– aprendiendo lo que deben aprender y mediante el cual se compara a la escuela respecto de otras. Como plantea una directora:

“El SIMCE es la única medida que tenemos para decir que el niño está aprendiendo...” (PS 2, E).

El SIMCE es hoy el lenguaje del éxito y del fracaso escolar. La experiencia escolar está marcada por el peso y la presión de este instrumento. Por ello no suelen opinar igual de su condición académica los directores que dirigen escuelas en que se logran resultados satisfactorios –como cuando se está en los escenarios 1 (exitoso) y 3 (desprestigiado)– que aquellos de los establecimientos que no alcanzan los mínimos esperados.

Sin embargo, hay un conjunto de cuestionamientos que se repiten: la inequidad de medir con el mismo instrumento a alumnos con profundas diferencias socio-culturales, su efecto perjudicial sobre las asignaturas no medidas y sobre los proyectos educativos innovadores, el efecto segregador –o *estigmatizante*– sobre los alumnos con mayor dificultad escolar, la falta

¹⁷ Conviene puntualizar que el ingreso de alumnos desde la escuela a los liceos de excelencia (como el Instituto Nacional o el Liceo 1 de Niñas) es evaluado más ambiguamente por los directores, puesto que si bien con ello *ganan* prestigio escolar, *pierden* a sus mejores alumnos antes de finalizar la enseñanza básica (en 6° grado), lo que repercute en la dinámica escolar y en los resultados SIMCE y obliga a incorporar a nuevos estudiantes.

de consideración de factores como el tamaño de los cursos o el diferente nivel de dificultad para saltar desde ciertos estadios a los siguientes, y en especial la falta de justicia al comparar a las escuelas que no seleccionan alumnos con aquellas que sí lo hacen. Como dice un director:

“Yo creo en los resultados académicos pero no quiero usar el método que usan todas las escuelas, que hacen un letrado y ponen ‘proceso de admisión’ y yo siempre he dicho que cambien el letrado y pongan ‘proceso de discriminación’...” (PS 4, E).

La puesta en marcha de la Ley SEP ha tenido un importante efecto validador sobre el SIMCE, así como de mayor compromiso de la comunidad escolar con la mejora de sus resultados. En efecto, la SEP ha hecho que se fijen metas a alcanzar respecto del SIMCE, las que deben ser cumplidas en cuatro años, con lo cual se ha pasado de una directriz vaga respecto de la *necesidad de mejorar*, a disponer ahora de una operacionalización de lo que se puede y se debe lograr, como escuela, en esta materia. Por más que hayan sido *sugeridas* por el Ministerio de Educación, el hecho de que estas metas hayan sido adoptadas finalmente por la propia escuela les otorga mayor legitimidad y vigencia. En segundo término, la ley ha entregado sustanciales y flexibles recursos financieros, utilizables directamente por la escuela en la implementación de sus planes de mejora, desactivando así una de las principales críticas a estas mediciones: la carencia de recursos básicos para modificar la situación existente. La alta valorización que los directores suelen expresar de esta iniciativa se basa justamente en la *inyección* de nuevas posibilidades de gestión pedagógica que les ha abierto. Dicho en una fórmula: las escuelas, con sus directores a la cabeza, se han movilizado para alcanzar sus metas SIMCE, activadas por sus compromisos y los medios provistos por la SEP. El imperativo de mejorar los puntajes SIMCE tiene un punto de inflexión con esta ley. Como plantean dos directores:

“Porque la Ley SEP presiona... la cuestión ya no es igual: ahora las escuelas se pueden cerrar” (Mu 2, D).

“Ahora con la Ley SEP estoy condenado a mejorar, porque la Ley SEP te obliga a ponerte metas... entonces ahora estamos midiendo... y ¿por qué? ¿Porque ahora hay plata!” (PS 4, E).

De hecho, varias de las estrategias que describiremos a continuación solo se empezaron a gestionar una vez que las escuelas estudiadas ingresaron a la SEP.

No obstante, antes de especificar las estrategias, es preciso señalar que para que los esfuerzos de cambio en los resultados SIMCE sean abordables, los directores visualizan que deben existir ciertas *condiciones mínimas* que es preciso generar. La primera es el compromiso de los docentes con este logro y su convencimiento íntimo de que es posible mejorar los aprendizajes entre los niños a su cargo. Solo sobre esta base primaria de confianza y convicción del cuerpo docente pueden implementarse diferentes medidas de mejora en su trabajo en aula. La segunda condición es la creación de cierta *normalización* en el trabajo escolar y en general en la vida de la escuela, en especial controlando la violencia y los conflictos entre alumnos, así como entre alumnos y docentes. Únicamente este clima de orden permitirá que se disponga de suficiente *energía pedagógica* entre los docentes, así como de escucha y atención de parte de los alumnos. Luego se requiere la generación de un involucramiento positivo de los apoderados, que deben apoyar, al menos en una medida importante, el cometido de la escuela y en particular el desarrollo escolar de sus hijos. Este sostén familiar, por elemental o simbólico que sea, hará posible que el esfuerzo de aprendizaje realizado en el aula se

mantenga (o, al menos, no se desvanezca) en la casa, reforzando en los niños una actitud básica positiva frente al estudio. Por último, se debe contar con un sostenedor que brinde facilidades administrativas y apoyos financieros y humanos para que el esfuerzo de cambio de la escuela sea viable. Por el contrario, un sostenedor *obstaculizador* puede disminuir –si no directamente destruir– los mejores esfuerzos y deseos de transformación.

Se trata de requerimientos que subyacen a las estrategias mismas y que son transversales a ellas. Y el director suele verse a sí mismo como teniendo que asegurar estas condiciones de base, lo que significa tratar con los distintos actores vinculados con la escuela (internos y externos) y desarrollar un rol de orquestador, aspecto sobre el que volveremos en las conclusiones.

Las estrategias dirigidas a mejorar el resultado SIMCE de la escuela que detectamos en nuestro estudio son siete: i) no admitir a los alumnos *inconvenientes*; ii) gestionar las diferencias académicas entre alumnos; iii) priorizar el tiempo escolar hacia las asignaturas medidas; iv) gestionar las capacidades diferenciales del cuerpo de docentes; v) adoptar un método pedagógico específico; vi) entrenar al alumnado en evaluaciones del tipo del SIMCE; y vii) otorgar incentivos especiales de acuerdo con los resultados SIMCE. Tal como ocurre con las estrategias referidas al aumento de la matrícula, estas tampoco son excluyentes entre sí y, por el contrario, varias de ellas suelen concatenarse en las escuelas estudiadas (ver anexo 3).

Estrategia 6: Seleccionar al alumnado de manera que no accedan los alumnos inconvenientes

La escuela analiza a sus postulantes de acuerdo con sus (supuestas) capacidades académicas, dejando fuera a aquellos que, por más motivación personal o familiar que tengan, aparecen como poco aptos para el nivel de exigencia requerido y, por ende, son *inconvenientes* en términos de los resultados SIMCE.

Esta selección puede hacerse al momento de ingreso a la escuela (prekinder, kinder o 1° básico), dejando solo dentro del grupo-curso inicial a postulantes que cumplen con las condiciones de desarrollo cognitivo y de lenguaje que se consideran adecuadas. Para que esto ocurra es necesario que existan más postulantes que vacantes ofrecidas o, en caso contrario, como ocurre en los escenarios 3 (desprestigiado) y 4 (crítico), el director se ve enfrentado al dilema de tener que optar entre cumplir con su resultado de matrícula o bien favorecer, mediante esta selección del alumnado, su resultado SIMCE.

A medida que se acerca el nivel de rendición del SIMCE (4° básico), los directores son más y más cautelosos respecto de si recibir –o no– a nuevos alumnos, como cuentan estos directores:

“Con esto de los resultados SIMCE hay que tener mucho cuidado al niño que se recibe, porque llega mucho niño para segundo año que no sabe leer... y resulta que después eso influye en los resultados SIMCE y por un niño baja el promedio...” (PS 3, E).

“En 4° básico cerramos matrículas, solo alumnos nuestros... porque no quiero que me llegue en 4° básico un alumno que me eche a perder todo...” (Mu 2, D).

Otra alternativa más oculta socialmente –y dolorosa para las familias– es proceder a desvincular a los alumnos *inconvenientes* en 3° o 4° básico, de tal manera que ya no estén en

la escuela al momento de rendir el SIMCE. Por cierto que la referencia a esta opción de *ajuste* fue hecha por directores que no seleccionan académicamente, y que plantean que este es el tipo de malas prácticas que llevan a cabo las escuelas que sí lo hacen.

En cualquier caso, dado que la selección por capacidades académicas antes de 7° básico no es actualmente aceptada por nuestra legislación educacional, las referencias de los directores a esta estrategia fueron escasas y, cuando se hicieron, se plantearon, como lo expresa una directora, siempre desde la lógica de *evitarle una frustración* al alumno de menores capacidades:

“Cuando seleccionamos es cuando vemos que el niño no está en el perfil del colegio para nada y se va a frustrar aquí...” (PS 2, E).

Estrategia 7: Gestionar pedagógicamente las diferencias académicas de los alumnos

La escuela diferencia el trabajo pedagógico que realiza con los alumnos de acuerdo con sus capacidades o dificultades académicas, abandonando la noción (implícita) de homogeneidad entre los alumnos, así como la práctica de una fórmula única –es decir, la clase indiferenciada dictada por el docente– a la que todos deben adaptarse. Esta labor diferenciada permitiría una mejor respuesta de los diferentes grupos de alumnos en el SIMCE.

El primer grupo-objetivo de alumnos que se busca potenciar son los que tienen mayores dificultades escolares, habituales candidatos a la repitencia pero también responsabilizados de *bajar* el puntaje SIMCE. La SEP ha permitido instalar verdaderos dispositivos de evaluación psicopedagógica de los alumnos por parte de sus escuelas, mediante la contratación de psicopedagogos y psicólogos educacionales, así como el desarrollo de un posterior apoyo adicional a quienes lo requieren, denominados indistintamente como “alumnos lentos”, “de menor rendimiento” o “con necesidades educativas especiales”.

Los *tratamientos* que las escuelas ofrecen para trabajar con estos alumnos son variados. El más recurrido parece ser el reforzamiento adicional de los contenidos pasados en clase, de manera que el alumno pueda hacer un mejor procesamiento de ellos, contando con más tiempo y apoyo profesional *ad hoc*. En ciertos casos este reforzamiento es realizado por docentes, que tratan en grupos pequeños y por segunda o tercera vez la misma materia ya vista en clases; en otros casos más severos, estos alumnos trabajan contenidos o habilidades más esenciales con un psicopedagogo. Este trabajo de reforzamiento implica una asistencia extra del alumno a la escuela, fuera de su jornada habitual o directamente el sábado, por lo que se requiere un compromiso mayor de la familia. De ahí que, como cuenta una directora, este reforzamiento no sea siempre voluntario:

“Este año lo impusimos como obligatorio y el apoderado que no quería que su hijo participara en reforzamiento tenía que firmar un papel y después no podía quejarse de la situación académica de su hijo...” (PS 3, E).

Otra variante: hacerles a estos alumnos una clase paralela a la oficial, separándolos del grupo-curso para que otro docente trabaje, en otro espacio, con ellos. Esto, según algunos directores, tendría dos ventajas: darles una atención más personalizada (que *no se pierdan en clases*) pero también que faciliten, por su ausencia, el desarrollo normal de la clase para el docente.

En algunas escuelas hay otro grupo de alumnos que comienzan a distinguirse: los *avanzados*, que tendrían capacidades por sobre el resto y que, como los “lentos”, se verían beneficiados por un tratamiento pedagógico especial. Para estos estudiantes se ponen en marcha, entonces, modalidades especiales de estimulación y apoyo, de manera que avancen por sobre el nivel del grupo-curso. Hay directores que basan sus tácticas para alcanzar un mejor SIMCE justamente en este trabajo de sumar variados estímulos y apoyos, como se refleja en este testimonio:

“Estamos potenciando a los avanzados porque hemos aprendido una cosa: si tú trabajas solo con los iniciales, los iniciales hacen una brecha de como 10 puntos de mejora... pero si los avanzados son trabajados consistentemente tú los tienes asegurados sobre los 300 puntos (del SIMCE), entonces no los podemos soltar, el negocio es redondo...” (Mu 2, D).

Una fórmula tradicional para diferenciar a los alumnos de acuerdo con sus capacidades ha sido ordenar académicamente a los cursos del mismo nivel (o *tracking*). Si bien hay directores que llevan a cabo esta diferenciación, su impacto en el resultado SIMCE total de la escuela no parece ser del todo beneficioso, puesto que lo que gana un curso avanzado, lo pierde, al despotenciarse, el otro¹⁸.

En cualquier caso, e independientemente de su origen o motivaciones, conviene insistir en que esta mirada no homogénea del alumnado y la puesta en marcha de sistemas de apoyo pedagógico para los alumnos que más lo requieren parece ser un cambio mayor que llegó para quedarse en nuestras escuelas. Como dice una directora:

“Yo creo que han ido como entendiendo que el respeto es muy importante hacia las capacidades que tengan los alumnos y a las diferencias que pueda haber entre ellos... el profesor sabe que no todos los alumnos aprenden igual” (Mu 5, C).

Estrategia 8: Priorizar el tiempo escolar hacia las asignaturas medidas por el SIMCE

La escuela utiliza los tiempos más flexibles dentro de la jornada escolar, focalizando sus actividades en las asignaturas relevadas por el SIMCE. La opción de priorizar estas asignaturas, a las que suele denominarse como *fundamentales*, se produce sobre el supuesto de que el mayor tiempo de clases redundará en un mejor desempeño de los alumnos, lo que compensaría otras eventuales mermas en su formación o su desarrollo integral.

La primera decisión que se toma en esta dirección es emplear los denominados “tiempos de libre disposición” del marco curricular vigente, asignándolos a las asignaturas testeadas, de modo de aumentar las horas de lenguaje y matemáticas por sobre el nivel obligatorio¹⁹.

Cuando se cuenta con jornada escolar completa, aumenta adicionalmente el tiempo que la escuela puede dedicar a estas asignaturas. Así, tiempos que podrían utilizarse en

¹⁸ No ocurriría lo mismo en la enseñanza media respecto de la PSU, ya que el resultado deseado por los colegios se limita muchas veces a lograr que un determinado grupo de entre sus estudiantes (los del curso considerado más *competente* y por ende más estimulado) alcance buenos puntajes. De ahí que el *tracking* pareciera implementarse más para este nivel.

¹⁹ Las horas de libre disposición en la educación básica son entre 6 y 8 horas pedagógicas semanales para escuelas con jornada escolar completa y entre 0 y 2 para las que no se han incorporado a ella, dependiendo del nivel o curso.

diferentes tipos de talleres o actividades dirigidas a otros intereses de los alumnos, como los deportivos o los artístico-culturales, son destinados a lo que se considera prioritario. Como dice un director:

“¿Qué hicimos? Aumentamos las horas de lenguaje, aumentamos las horas de historia, aumentamos las horas de matemáticas... pero esto de poner talleres de teatro, de danza, eso no, eso es pérdida de tiempo” (PS 1, E).

Es posible complementar esta estrategia favorable a las *asignaturas fundamentales* haciendo que parte de las actividades que se desarrollan en las *no fundamentales* también busquen reforzar a las primeras. Esto obliga a todos los docentes, sin exclusiones, a conocer los requerimientos del SIMCE, así como a buscar las modalidades en que ellos mismos pueden contribuir a mejorar el resultado general. De paso esta directriz deja totalmente en claro, para docentes y alumnos, la primera prioridad que la escuela se ha establecido. Cuenta una directora:

“Se nos ocurrió hacer un refuerzo sistemático donde todos apoyábamos SIMCE... el profesor de artística, de educación física, el que fuera, tenía que hacer algo por el SIMCE... por ejemplo, religión, si iba a ver un trozo bíblico, (en) ese trozo se destacaba la redacción...” (Mu 4, C).

Estrategia 9: Potenciar o maximizar las capacidades docentes en función del SIMCE

La escuela dispone de sus docentes de manera de intentar alcanzar el mejor puntaje SIMCE posible, ubicando a los con mayores competencias específicas para este fin en los niveles que parecen prioritarios o más gravitantes. Complementariamente, en caso de debilidad en la dotación docente, se busca incorporar a nuevos miembros que puedan cualificarla.

El director suele destinar especial atención a qué docentes designar para llevar los cursos que deben rendir el SIMCE, en especial 4° básico. Ellos deben tener las competencias necesarias para poder trabajar adecuadamente con los grupos-curso respectivos, conduciéndolos a su mejor rendimiento posible. Estos docentes están sometidos, entonces, a una presión especial, puesto que en ellos se ha delegado una parte significativa de la responsabilidad institucional por el resultado SIMCE. Si responden adecuadamente, se buscará mantenerlos y especializarlos en esta delicada tarea.

Hay veces en que se considera que el *tiempo crítico* no es exclusivamente el año de la prueba sino también el inmediatamente anterior, por lo cual esta prioridad en el uso de los recursos docentes se extiende al sub-ciclo, buscando que ambos profesores sean especialmente calificados y a veces asignando al mismo buen docente para que acompañe durante dos años a cada cohorte. Como dice un director:

“El mismo profesor les hace todo el ciclo (3° y 4°) y te responde por los resultados...” (Mu 2, D).

En el caso del SIMCE de 8° básico, los directores deben organizar un sistema más complejo, que ya no reposa en un solo profesor (o dos), sino que debe potenciar a los distintos docentes que dictan las cuatro asignaturas evaluadas. Por ello, conscientes de las debilidades de los docentes generalistas, buscan contar con profesores de enseñanza

media, particularmente con especialistas en lenguaje y matemáticas, para reforzar dichos contenidos. Como dice una directora:

“Generalmente uno toma un profesor general básico y se olvida de la especialidad, pero en el segundo ciclo es necesaria la especialidad...” (Mu 1, D).

Hay directores que van más allá de este enfoque segmentado y excesivamente focalizado en los “cursos SIMCE” y que aprovechan esta presión para perfeccionar el trabajo pedagógico de toda la enseñanza de la escuela, enfatizando justamente el imperativo de alinear el conjunto de los niveles, en particular entre los que cubren las mismas asignaturas prioritarias. El ejemplo del fomento de la lectura desde kinder y su logro en 1° básico para alcanzar posteriormente un buen SIMCE en lenguaje en 4° es reiterado.

En esta estrategia se aprecia un fuerte contraste en la *capacidad de maniobra* con que cuentan los directores del sector particular subvencionado respecto del municipal. En efecto, aquellos pueden ir modificando su planta docente anualmente, de manera que pueda responder efectivamente a las metas que se han planteado. En cambio, los directores municipales deben lidiar con distintas restricciones: no pueden desvincular a los docentes que no les parecen competentes, no pueden contratar a nuevos docentes y suelen tener que lidiar con un mucho mayor ausentismo laboral (frente al cual además resulta dificultoso reemplazar). Por ello deben apelar a formas ingeniosas y complejas para potenciar su cuerpo docente (como la contratación temporal de los docentes necesarios –ya sea a contrata o usando los recursos SEP–, o la reubicación de los profesores en posiciones poco estratégicas en la escuela o bien en otros establecimientos de la comuna), las que, para ser viables, deben contar con el apoyo del sostenedor. El testimonio de un director municipal respecto de un docente deficiente es elocuente sobre la forma como intenta zanjar su condición de estar *atado de manos*:

“Al de matemáticas le voy a quitar sus horas, le voy a dar las horas de música... un profesor de básica tiene que saber música... obviamente va a hacer daño en cualquier parte, pero ahí genera menos impacto en el conocimiento de los alumnos” (Mu 6, C).

Estrategia 10: Adoptar un método educativo específico para la asignatura evaluada

La escuela introduce en una o varias de las asignaturas del SIMCE un método particular de enseñanza, con la creencia de que esta *apuesta pedagógica* le permitirá obtener mejores aprendizajes y resultados.

La propuesta pedagógica adoptada se operacionaliza en una particular *tecnología para el aprendizaje* de los alumnos, con planificaciones de unidades o de clases, recursos instruccionales para su uso en aula y monitoreo, mediante pruebas evaluativas, de los progresivos avances. Si bien la mayoría de estos métodos se refieren a lenguaje para el primer ciclo básico, también han surgido otros para matemáticas y son virtualmente inexistentes, entre nuestros entrevistados, los referidos a ciencias de la naturaleza o de la sociedad, asignaturas que parecieran ser menos fundamentales dentro de las fundamentales.

Para que el método pueda llegar al aula es esencial involucrar a los docentes, que deben ser capacitados en esta tecnología y deben ir siendo monitoreados en su aplicación. Las modalidades de transferencia del nuevo método hacia los docentes pueden variar en cuanto a su intensidad y *cercanía* con el aula (desde jornadas de capacitación hasta el modelamiento

directo en clases) y al rol que se les asigna –o no– a los directivos, así como pueden ser más o menos extendidas en el tiempo.

Los métodos adoptados suelen provenir de instituciones privadas de asistencia técnica (como fundaciones o universidades, entre otras) pero también del Ministerio de Educación (como el Programa de Apoyo Compartido, PAC). Estos apoyos especializados se han masificado entre las escuelas junto con la implementación de la SEP, formando parte muchas veces del diseño o implementación de los planes de mejora en curso. En cualquier caso, la adopción del método se acompaña de la creencia, si no promesa, de superación del resultado SIMCE que la escuela posee. Como relata una directora:

“Estamos trabajando con el sistema Singapur de primero a octavo básico, y ya está cambiando un poco la mentalidad de lo que estábamos haciendo en matemáticas, porque las matemáticas eran un punto muy débil en el colegio y teníamos que subir a lo que diera lugar...” (PS 2, E).

Independientemente de sus cualidades técnicas, para el éxito perdurable del método parece clave el compromiso del director y de los docentes, en lo que influye la forma como se produjo la decisión de adoptarlo y su modo de implementación. Hay sostenedores que han impuesto a sus escuelas determinados métodos (a seguir) e instituciones (con que trabajar), produciéndose entonces una *falta de responsabilización* con sus resultados de parte del director. Y, en el otro extremo, hay directores para quienes este método y el soporte profesional externo son parte sustantiva de su acción pro-mejora, de modo que complementan técnicamente su conducción pedagógica regular. Estos dos testimonios son ilustrativos de estas diferencias:

“El tema es el siguiente: ¿y si la propuesta metodológica falla? En ningún momento hemos sido llamados directores, jefes técnicos o profesores a mirar la propuesta técnica de esta ATE²⁰...” (Mu 2, D).

“El ATE que nos asesora en lenguaje y matemáticas hace perfeccionamiento de los profesores, entrega de materiales, observación en la sala de clases... me llegan los informes a mi correo, yo converso con los profesores y la idea es que vayan mejorando ciertas áreas” (Mu 6, C).

Estrategia 11: Adiestrar a los alumnos en evaluaciones similares al SIMCE

La escuela desarrolla modalidades de evaluación semejantes a las que se emplean en las pruebas nacionales, de manera de lograr simultáneamente preparar a los alumnos para que se familiaricen con estos instrumentos (*testing*) y contar con información previa respecto de cuál es el *estado de situación* existente, para poder instalar medidas correctivas.

La versión más primaria de este adiestramiento es la realización, durante el año escolar, de *ensayos SIMCE* para los mismos grupos-cursos (de 4° y 8° básico) que deberán rendirlo. En ocasiones se recluta para el desarrollo de estos ejercicios preparatorios a instituciones externas, de manera de intentar dotarlos de la mayor similitud posible con la situación real.

²⁰ Asistencia Técnica Educativa. Es un servicio de apoyo o asesoría técnica externo, específico y transitorio, que responde a una necesidad detectada por la comunidad educativa, en la lógica del mejoramiento continuo y la sustentabilidad. Es una posibilidad de apoyo a las escuelas adscritas a la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) que lo hayan determinado y programado en su Plan de Mejoramiento (www.registroate.cl).

La Ley SEP, por su parte, ha exigido que se practiquen pruebas de nivel en lenguaje en todo el primer ciclo básico, que complementan la acción evaluativa del SIMCE, involucrando también a los alumnos de los cursos que todavía no lo rinden (desde 1° a 3° básico) y que se ven sometidos tempranamente a una examinación externa.

Algunos directores han promovido que el formato del SIMCE, como modelo de evaluación, se incorpore más regularmente en la evaluación de los aprendizajes que los docentes hacen desde 1° básico. Como cuenta una directora:

“Optamos por realizar pruebas tipo SIMCE desde primero... entonces es un formato con el que los niños tienen que acostumbrarse, tienen que hacerlo cercano. Porque si ellos llegan a dar la prueba y no tienen idea como es el formato, obviamente les va a ir mal...” (PS 6, R).

En estos casos, los docentes deben ser capacitados en metodologías de evaluación y este tema se convierte en un foco de atención permanente para el trabajo pedagógico de la propia escuela. De hecho, hay directores, como el que se cita a continuación, que han aprovechado esta oportunidad para intentar cambiar los *usos y costumbres* de la evaluación regular en aula, dictando incluso “reglamentos de evaluación” que los docentes deben seguir y que permitirían una mayor coherencia en esta materia.

“Estaban acostumbrados (los docentes) a las pruebas de 7 preguntas y los niños respondiendo verdadero o falso... entonces cuando llega el SIMCE trae 40 preguntas... pusimos un reglamento que todas las unidades didácticas mínimo 28 preguntas, y en que el alumno piense la respuesta” (Mu 2, D).

Como efecto de la realización de estos distintos ensayos y pruebas complementarias al SIMCE, el director cuenta, como nunca antes, con numerosa información sobre el nivel de aprendizaje de todos sus alumnos (no solo de los que rinden estos tests nacionales) y, por ende, sobre el trabajo realizado por sus docentes. Esto le permite tomar *cartas en el asunto* de manera informada. Por ello no es extraño que esta estrategia suela relacionarse con otras que ya hemos mencionado y que buscan la mejora, particularmente con el reforzamiento de los alumnos con menor rendimiento y con la instalación de un método específico de mejoramiento.

Estrategia 12: Brindar incentivos especiales para lograr buenos resultados SIMCE

La escuela brinda un conjunto de incentivos simbólicos y/o materiales para motivar que los distintos actores participantes del SIMCE, en especial los docentes, se esfuercen por lograr el mejor resultado posible. Puede que estos incentivos estén establecidos de antemano por el sostenedor o el director²¹, o bien que sean la recompensa que se entrega *ex post* y de manera no planificada a quienes obtuvieron logros relevantes.

Los incentivos que es posible entregar a los docentes pueden ser simbólicos o materiales. Entre los primeros se cuentan los homenajes de todo tipo y los regalos de bajo costo, mientras que entre los materiales se cuentan los bonos extraordinarios o ciertos bienes especialmente

²¹ En esta estrategia los directores que son al mismo tiempo sostenedores (lo que ocurre en más del 20% de las escuelas particular subvencionadas) tienen capacidades de maniobra muy superiores al resto.

valorados entre los maestros (computador, cursos de capacitación, viajes). Una decisión relevante dice relación con si se premiará a todos los docentes o bien se focalizará el estímulo en quienes están en la *primera línea de fuego*, al conducir directamente a los cursos que rinden el SIMCE. Un director relata esta acción de reconocimiento público del siguiente modo:

“Cuando llegan los resultados (del SIMCE), les hacemos una onces especial a los profes... entonces les entregamos honores a los profesores que participaron del último cuarto”
(Mu 2, D).

Si bien muchos directores no manejan mayores recursos como para establecer sus propios sistemas de incentivos materiales a los docentes, sí pueden *apropiarse* simbólicamente de los que ya existen por parte del Ministerio de Educación. Así al celebrar el hecho de ser considerada una escuela con excelencia pedagógica (en el SNED), los directores pueden mostrar ante los docentes los beneficios tangibles que se obtienen producto de los buenos resultados en el SIMCE.

El tema de los incentivos para motivar a los alumnos parte de una complejidad real: al ser el SIMCE una prueba sin consecuencias individuales, es posible que los alumnos –o sus familias– no tengan un mayor interés en buscar su máximo rendimiento, en lo que representa una diferencia con la PSU, en que sí se alinean consecuencias individuales y para el colegio. Por ello el director debe buscar modos de lograr que los estudiantes perciban la significación del SIMCE y, como muestra este director, los incentivos al curso que logró un buen resultado sirven para ello:

“Para nosotros es importantísimo el SIMCE y se lo traspasamos a los niños... nosotros vamos a la sala a darles el resultado. Y este año, como fueron bastante buenos, fuimos con las profesoras que estuvieron en cuarto, los niños felices ¡les llevamos una torta!”
(PS 1, E).

En suma, hemos descrito siete estrategias gestionadas por los directores para alcanzar un mejor resultado SIMCE. Si bien muchas de ellas están en la vida de las escuelas, entrecruzadas, es posible distinguir las en términos de las dimensiones o actores de la escuela que el director pretende prioritariamente movilizar. De hecho, dos de ellas se dirigen principalmente a los alumnos: la selección y la gestión de sus diferencias académicas; otra apunta a cómo distribuir el siempre escaso tiempo escolar; otras dos dicen relación con la propuesta pedagógica de la escuela: la adopción de cierto método y la práctica evaluativa; y finalmente hay dos que se focalizan en los docentes, ya sea para gestionarlos de cierto modo o para buscar incentivarlos tras esta meta.

4. Conclusiones

Los directores de escuela en Chile gestionan hoy múltiples estrategias para intentar alcanzar los dos principales resultados que les son exigidos por parte de sus sostenedores y del sistema escolar en general: contar con cierta matrícula y alcanzar un nivel aceptable en el SIMCE. Como recuerda el cuadro siguiente, en este estudio hemos descrito 12 estrategias que

estarían desarrollándose en escuelas básicas urbanas²², tanto municipales como particulares subvencionadas, que enfrentan diferentes escenarios de presión por aumento de matrícula y resultados SIMCE.

Cuadro 2. Síntesis de las estrategias gestionadas por los directores para aumentar resultados en matrícula y SIMCE

Resultado en matrícula	Resultado SIMCE
E 1: Ampliar la base inicial de alumnos	E 6: Seleccionar a los alumnos excluyendo a aquellos inconvenientes
E 2: Fidelizar a las familias de la vecindad	E 7: Gestionar pedagógicamente las diferencias académicas entre alumnos
E 3: Afianzar el estatus social diferenciado de las familias	E 8: Priorizar el tiempo escolar en las asignaturas evaluadas
E 4: Acrecentar la reputación educativa no informada	E 9: Potenciar o maximizar las capacidades docentes en función del test
E 5: Socializar los buenos resultados escolares	E 10: Adoptar un método educativo específico frente a la asignatura evaluada
	E 11: Adiestrar a los alumnos en evaluaciones similares
	E 12: Brindar incentivos especiales ante buenos resultados

Fuente: Elaboración propia.

Al avanzar desde una descripción de cada estrategia en sí misma a una mirada de conjunto de cómo se manifiestan estas entre las distintas escuelas, parece evidente que hay ciertas estrategias que predominan, y que casi se han hecho universales, como ocurre con la tríada (7) Gestión Diferenciada, (10) Método Educativo y (11) Adiestramiento de Alumnos, mientras otras solo son puestas en práctica por algunas escuelas (por ejemplo, la (3) Afianzar el Estatus). Del mismo modo, hay estrategias que se asocian más a ciertos escenarios base (y que a veces solo son posibles en ellos), como acontece con la (5) Socializar Resultados, necesariamente *atada* a los escenarios exitoso y desprestigiado. También hay estrategias que se encadenan con otras y que se tiende a no gestionar aisladamente, como ocurre con la (3) Afianzar el Estatus, que debe ir acompañada de la (4) Acrecentar la Reputación y/o de la (5) Socializar Resultados; pero también con la (10) Método Educativo, que suele incluir a la (11) Adiestramiento de los Alumnos. Por último, hay estrategias dirigidas al resultado Matrícula y a la familia, que *corren en paralelo* con otras dirigidas al resultado SIMCE y al alumno, como acontece con la (3) Afianzar el Estatus y la (6) Selección de Alumnos, por lo que pueden ser vistas como dos expresiones de un mismo movimiento.

El análisis realizado puede conectarse con cuatro temas relevantes para la dirección de escuelas en el Chile de hoy: el rol fundamentalmente *orquestador* que debe asumir el director para gestionar las estrategias; la desventaja de los directores del sector municipal frente a los del sector particular subvencionado en algunas estrategias; el impulso que han dado las políticas educativas, en particular la JEC y la SEP, al desarrollo de ciertas estrategias; y el impacto de las estrategias en la creación de capacidades en la escuela.

En primer lugar, para el despliegue de estas distintas estrategias parece imprescindible que el director cumpla un rol de *orquestador* entre los distintos procesos y actores que

²² Esta característica no es banal. Es sabido que, por ejemplo, en los sectores rurales se gestionan modalidades específicas para ampliar la matrícula que consideran el transporte entre la escuela y el hogar como un servicio distintivo y de gran valoración por parte de las familias.

participan de la escuela (Finnigan y Stewart, 2009). Por de pronto, la mayoría de ellas requiere de una labor activa del cuerpo de docentes, que son quienes las materializan directamente; en este sentido, piénsese en las estrategias (7) Gestión Diferenciada, (10) Método Educativo y (11) Adiestramiento de los Alumnos, pero también en la (2) Fidelizar a las Familias, que difícilmente podrá gestionarla un director aisladamente. También el director debe asegurarse de que exista un adecuado vínculo con (y soporte de) la familia no exclusivamente frente al Resultado Matrícula, sino que también en estrategias destinadas a mejorar el aprendizaje de los alumnos. Asimismo, el director debe lograr el apoyo administrativo y de recursos del sostenedor para poder implementar las estrategias (en algunos casos sin el sostenedor ellas se vuelven simplemente irrealizables, como ocurre con la (1) Ampliar la Base, la (3) Afianzar el Estatus o la (12) Brindar Incentivos). Por último, el director debe relacionarse con el Ministerio de Educación y su aparato de supervisión local, de manera de lograr que las estrategias gestionadas tengan ciertos soportes (como puede ocurrir con la Ley SEP) o, al menos, no se vean obstaculizadas por sus controles y reglamentación. Este imprescindible rol *orquestador* pone, entonces, una nota de cautela respecto de las pretensiones –muy presentes en nuestro país– de volcar el liderazgo del director casi exclusivamente en el trabajo técnico-pedagógico y en los docentes, siendo que su tarea es mucho más vasta y compleja que ello (Hornig y Loeb, 2010). Como establece una directora:

“Yo creo que soy la persona que coordina todas las áreas del colegio, da los lineamientos que el colegio va a seguir año a año, dónde vamos a poner el foco y con quiénes vamos a contar, con qué personas externas y de qué manera internamente vamos a trabajar... o sea, tengo que decirles a todos especialmente cómo vamos a trabajar...” (PS 2, E).

Las estrategias que se utilizan no son ajenas a las diferencias existentes entre el sector municipal y el particular subvencionado. Por de pronto, los dos resultados a alcanzar están condicionados por la dependencia, estando el sector municipal en desventaja en comparación con el particular subvencionado en términos de lograr una matrícula suficiente (MacLeod y Urquiola, 2009) y de alcanzar buenos puntajes en el SIMCE (por trabajar habitualmente con alumnos más vulnerables). Más precisamente, interesa anotar que los directores de escuelas municipales se ven imposibilitados, parcial o totalmente, de llevar a cabo ciertas estrategias. Esto acontece con las estrategias (3) Afianzar el Estatus y (6) Seleccionar a los Alumnos, así como con las versiones más atrevidas de (9) Gestión de Docentes y (12) Brindar Incentivos. Las dos primeras mencionadas están, como vimos, relacionadas íntimamente una con otra: la búsqueda de potenciar una identidad especial para quienes asisten a cierta escuela (como mecanismo de reclutamiento de matrícula) se conecta con la selección académica que puede hacerse del estudiantado (como medio de subir los resultados académicos), reforzando el carácter exclusivo del establecimiento. Las escuelas municipales, que no pueden legalmente seleccionar a sus familias y alumnos²³, se ven limitadas en su margen de maniobra al respecto. Es más: suelen tener que recibir a los alumnos que no son considerados como *convenientes* por parte de las subvencionadas. Por su parte, las otras dos estrategias aluden a las conocidas restricciones existentes en términos de contratación, incentivos, desvinculación y reemplazo de docentes en el sector público, que redundan en que los directores (y sostenedores) municipales se vean imposibilitados de cubrir o gestionar adecuadamente su planta docente. Un director de escuela privada expresa así esta ventaja:

²³ Conviene recordar la excepción de los liceos públicos de élite, que sí proceden a una selección desde 7° básico sobre la base de un criterio meritocrático, de capacidades académicas del alumno postulante.

“Tenemos muchas atribuciones que los directores municipales no tienen. Yo decido con quién voy a trabajar... si yo estuviera en una escuela municipal, no podría hacer lo que aquí hago” (PS 1, E).

Por otro lado, las políticas educativas han jugado un rol relevante en el despliegue de estas estrategias. No solo son ellas las que han generado la necesidad de movilizarse por ambos resultados, estableciendo ciertas *reglas del juego* que los hacen prioritarios para las escuelas y sostenedores. Visto más de cerca, pareciera que hay dos políticas que han incidido directamente, como *soportes materiales*, en las estrategias descritas: la jornada escolar completa (JEC) y la subvención escolar preferencial (SEP). La jornada escolar completa ha sido clave para el desarrollo de las estrategias (4) Acrecentar la Reputación y (8) Priorizar el Tiempo (en las asignaturas evaluadas), posibilitando que muchos directores tengan la oportunidad de atraer a más familias por su situación de JEC y su mejorada infraestructura, así como de orientar un mayor tiempo escolar hacia las asignaturas que se desea privilegiar. La subvención escolar preferencial no solo ha resultado decisiva para hacer del SIMCE una *referencia movilizadora*, sino que también ha incidido crucialmente en las estrategias (7) Gestión Diferenciada, (10) Método Educativo y (11) Adiestramiento de los Alumnos. En efecto, son estos cuantiosos recursos aportados por la SEP los que han permitido que se contraten los recursos humanos adicionales (psicopedagogos, psicólogos, educadores diferenciales, docentes) que realizan el trabajo diferenciado con los alumnos que lo necesitan; los que han impulsado que se contrate una asistencia técnica educativa (instituciones y personas naturales) que intenta desarrollar en las escuelas ciertos métodos específicos para la enseñanza de las disciplinas evaluadas; o los que han permitido la masificación de prácticas de evaluación similares a (o *gatilladas* por) las del SIMCE entre los docentes y en las escuelas. La consiguiente valoración de los directores a esta Ley puede visualizarse en este par de citas:

“Porque la ley SEP te permite contratar gente para apoyar a los profesores...” (PS 4, E).

“Ha permitido (la SEP) experimentar muchas cosas que no teníamos, complementar cosas, de mejorar la infraestructura, de contratar psicólogos, psicopedagogos, para los niños de alta agresividad...” (Mu 3, C).

Finalmente, y en estrecha conexión con el punto anterior, el despliegue de estas estrategias parece estar teniendo consecuencias relevantes en cuanto a las capacidades existentes en las escuelas, constituyéndose en un *efecto colateral* y más profundo a nivel escolar. Es así como hay ciertas capacidades que, producto de la movilización persistente en el tiempo del director y del cuerpo docente tras ciertas directrices de acción, parecen haberse expandido o estar en proceso de hacerlo. En cuanto al resultado de Matrícula, la mayor capacidad radica en el afianzamiento del vínculo con la familia, que acontece especialmente con las estrategias (1) Ampliar la Base y (2) Fidelización del Vecindario, que posibilitan una ampliación de la provisión del servicio escolar (hacia la primera infancia, los padres y la comunidad del entorno). Respecto del resultado SIMCE y su efecto sobre el trabajo pedagógico de la escuela, las tres estrategias recién señaladas respecto de la Ley SEP son relevantes, aportando una mayor preocupación por los alumnos con menor rendimiento, la conformación creciente de equipos profesionales multidisciplinarios, la introducción de nuevos métodos pedagógicos y nuevas modalidades de evaluación de los aprendizajes, todas prácticas que se han vuelto hoy cotidianas en las escuelas. A ello debe agregarse una mayor capacitación colectiva del cuerpo docente, centrada en temas de mejora escolar, y una actitud general de *movilización* por el avance pedagógico de los alumnos.

Pero el efecto positivo de varias de estas estrategias sobre las capacidades existentes en la escuela, ya sea en su vínculo con las familias o en la labor propiamente educativa, no siempre se produce. Para su desarrollo, estas estrategias no deben constituirse en acciones aisladas, cortoplacistas, ni poco sistemáticas. Al contrario, deben estar enmarcadas en una acción de mejora mayor, en que prime la *coherencia* en la respuesta que se otorga desde la escuela hacia las demandas y presiones externas (Honig y Hatch, 2004). Por ello, este efecto de construcción de capacidades internas no está asegurado, y no faltan los ejemplos en que el exceso de presión ejercida, especialmente hacia los docentes, y estrategias mal encaminadas han terminado incluso en consecuencias perjudiciales para las prácticas pedagógicas mismas (por ejemplo, la concentración excesiva en la preparación para las pruebas estandarizadas y no en el desarrollo de las habilidades superiores de los niños), para la vinculación con las familias (por ejemplo, segregación) o para la confianza relacional existente en la escuela (Bryk, 2010). Como nos recuerda una directora, la contribución que pueden hacer estos *directores orquestadores* para que este esfuerzo por alcanzar resultados se canalice en la dirección de construir colectivamente una mejor escuela, resulta irremplazable:

“Si quieres instalar un cambio o instalar un proyecto nuevo primero tienes que ver el compromiso de las personas, porque depende de eso: si no hay compromiso, no hay proyecto que se pueda instalar” (Mu 3, C).

El estudio realizado muestra que la presión, tanto por matrícula como por resultados SIMCE, está teniendo un efecto sustantivo en lo que hoy ocurre al interior de nuestras escuelas. Dicha presión está determinando el trabajo de los directivos, concentrándolo en responder a las demandas que dicho contexto le impone a través de estrategias diversas. Las políticas deben ser conscientes de esto y cautelar el equilibrio entre esta exigencia hacia las escuelas y el necesario apoyo para no transformar a la dirección escolar en una función sobreexigida y desmotivante (Pont et al., 2008). Para ello, es fundamental seguir avanzando en la definición de marcos de actuación que sean realistas y coherentes (reconociendo la preponderancia del rol “orquestador”), apoyar el desarrollo profesional de los directivos a través de herramientas, formación y asistencia técnica permanente para potenciar su labor, y asegurar que las atribuciones (hoy en crecimiento) sean consistentes con esta función *orquestadora*, liberando a la función directiva de labores que no agregan suficiente valor al proceso educativo.

Bibliografía

- Bellei, C. (2005). *The private-public controversy: The case of Chile*. Trabajo presentado en la conferencia “Mobilizing the private sector for public education”, World Bank, Kennedy School of Government, Harvard University, October 5-6, 2005.
- Bryk, A. (2010). Organizing schools for improvement. *Phi Delta Kappan*, 91 (7), 23-30.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*. México: FCE.
- Finnigan, K. S. y Stewart, T. (2009). Leading change under pressure: an examination of principal leadership in low performing schools. *Journal of School Leadership*, 19(5), 586-618.
- Honig, M. I. y Hatch, T. C. (2004). Crafting coherence: How schools strategically manage multiple, external demands. *Educational Researcher*, 33(8), 16-30.

- Horng, E. y Loeb, S. (2010). R & D: New thinking about instructional leadership. *Phi Delta Kappan*, 92 (3), 66-69.
- MacLeod, B. y Urquiola, M. (2009). *Anti-lemons: School reputation and education quality*. NBER Working Paper No. 15112.
- Marcel, M. y Raczynski, D. (Eds.) (2009). *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Meckes, L. y Carrasco, R. (2006). SIMCE: Lessons from the Chilean experience in national assessment systems of learning outcomes. *World Bank Conference on Latin American Lessons in Promoting Education for All*, Cartagena de Indias, Colombia.
- Montt, P., Elacqua, G., González, P., Raczynski, D. y Pacheco, P. (2006). *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Serie Bicentenario. Santiago: Ministerio de Educación.
- Núñez, I., Weinstein, J. y Muñoz, G. (2010). ¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile (1929-2009). *Psicoperspectivas*, 9(2), 53-81.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*. Paris: OCDE.
- Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (2008). *Improving school leadership. Volume 1: Policy and practice*. Paris: OECD.
- Vegas, E. (2006). Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en América Latina. *Revista de Educación*, 340 (mayo-agosto 2006), 213-241.
- Weinstein, J., Fuenzalida, A. y Muñoz, G. (2010). Subvención Preferencial: Desde una difícil instalación hacia su institucionalización. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo?: Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 161-182). Santiago, Chile: UNESCO.
- West, D., Peck, C. y Reitzug, U. (2010). Limited control and relentless accountability: Examining historical change in urban school principal pressure. *Journal of School Leadership*, 20(2), 238-266.
- Yin, R. (2003). *Case study research. Design and methods*. Applied social research methods series. Vol. 5. Sage publications.

ANEXO 1

Metodología del estudio

La información que da origen a este artículo fue obtenida en la fase cualitativa del estudio *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile*²⁴. El objetivo general del estudio ha sido *conocer en profundidad las características de la dirección escolar en Chile, con el fin de explorar la relación entre liderazgo educativo, el trabajo docente y los resultados de los estudiantes*. Para poder conseguir este objetivo general, la investigación definió un diseño metodológico de dos fases: una primera fase cuantitativa, que se implementó a través de una encuesta a nivel nacional que permitió caracterizar este fenómeno a gran escala, y una segunda fase cualitativa, que buscó profundizar en la pregunta central del estudio y abordar temas (como, por ejemplo, el significado que tiene el liderazgo para los actores) que difícilmente pueden captarse a través de datos cuantitativos.

En la fase cualitativa se aplicó una metodología de estudio de casos (Yin, 2003) para caracterizar y comprender en profundidad la naturaleza de las prácticas de liderazgo directivo en las escuelas chilenas. Se seleccionaron 12 casos²⁵, dentro de un universo limitado de escuelas que i) tienen educación básica completa, ii) se ubican en zonas urbanas, iii) pertenecen al 60% de establecimientos más desaventajados socialmente, y iv) cuentan con directores que al menos han estado conduciendo por tres años la escuela estudiada. Se cauteló la diversidad de situaciones en cuanto a dependencia administrativa (municipal o particular subvencionada) y resultados de aprendizaje (promedio en prueba SIMCE de los últimos tres años, controlando por nivel socioeconómico), variables posteriormente claves para el análisis de las prácticas de liderazgo y sus variaciones. Además, para contar con diversidad de situaciones territoriales, se seleccionaron escuelas en la Región Metropolitana, Región de Valparaíso y Región del Libertador Bernardo O'Higgins.

Para la ejecución del estudio de caso, se elaboraron y aplicaron tres tipos de instrumentos: i) entrevistas semi-estructuradas a distintos actores; ii) protocolos de observación (no participante) y recopilación de documentos de la escuela; y iii) cuadernos de campo (para registrar el análisis que los investigadores que ejecutaron el trabajo en terreno iban haciendo). En promedio, en cada escuela se realizaron cerca de 15 entrevistas y 2 observaciones y se recolectaron documentos clave para la comprensión del caso. Tres o cuatro de las entrevistas por escuela fueron realizadas al director de cada establecimiento, material fundamental en el que se basa este artículo²⁶.

El trabajo de campo fue realizado entre los meses de abril y mayo del año 2011. Cada establecimiento se visitó tres veces –estándar mínimo–, lo que permitió obtener información semi-longitudinal sobre algunos procesos vividos en las escuelas, contrastar opiniones

²⁴ Se trata de una investigación de tres años sobre liderazgo directivo y resultados de aprendizaje de los estudiantes en Chile, impulsada por el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (www.ceppe.cl), Proyecto CIE01-CONICYT.

²⁵ Previamente se realizó una preselección de 19 escuelas, las cuales fueron evaluadas en una etapa de pre-campo que tuvo como objetivo visitar y conocer los distintos establecimientos, conocer su situación y si mostraban características de interés para el estudio. Adicionalmente, uno de los focos centrales de esta etapa de pre-campo era conocer la disponibilidad de cada establecimiento para participar en este estudio.

²⁶ La aplicación (y posterior procesamiento y análisis) estuvo a cargo de una dupla de investigadores por cada escuela.

en el tiempo y generar un vínculo con los participantes que permitió conocer en mayor profundidad sus percepciones sobre el liderazgo escolar. Las observaciones no participantes fueron realizadas en dos visitas y se observaron espacios de la escuela, las oficinas de los directores y las salas de consejos de profesores, entre otras. Así también se observaron algunas actividades, como consejos de profesores, actos cívicos, rendiciones de cuenta, reuniones de apoderados. Se logró asimismo recopilar algunos documentos oficiales de cada escuela que en su mayoría fueron planes de mejoramiento, proyecto educativo, proyecto de integración, manual de convivencia, agenda, pautas de evaluación y observación de clases, entre otras.

El análisis de la información recolectada requirió posteriormente un extenso proceso que incluyó varias etapas previas, antes de llegar al producto final –análisis transversal de los casos– que se presenta en parte en este artículo. En primer lugar, las entrevistas realizadas fueron transcritas *verbatim* (en forma exacta) y vaciadas en matrices de análisis que operaban con la misma lógica y dimensiones de las pautas de entrevista. Este trabajo de transcripción fue hecho por profesionales especialmente contratados para ese efecto, en paralelo e inmediatamente después de realizadas las entrevistas. Dicho material fue revisado por las duplas de investigadores en paralelo al trabajo de campo. Esta estrategia ejemplifica el trabajo permanente de análisis y el carácter inductivo del estudio de caso.

Tanto las transcripciones como las matrices permitieron desarrollar un proceso de codificación que se desarrolló con el software cualitativo NVivo. Esto sirvió no solo para almacenar y sistematizar la información recolectada, sino también para el procesamiento y análisis de los datos, dando plasticidad a las combinaciones y niveles de análisis que los objetivos de la investigación demandaban. Esta codificación de las entrevistas, sumada a las observaciones, documentos y notas de campo obtenidas en las escuelas, sirvieron como insumo para elaborar el producto principal de esta investigación: una *monografía descriptiva del liderazgo y sus resultados en cada caso estudiado*. El objetivo de estas monografías fue documentar cada uno de los casos sobre la base de una estructura general común, pero al mismo tiempo respetando la particularidad de cada escuela a través de un relato y descripción *ad hoc*. Fueron estas monografías las que luego permitieron realizar un análisis transversal de los casos, teniendo siempre a la vista las diferencias según resultados SIMCE y dependencia administrativa.

ANEXO 2

Clasificación de escuelas de acuerdo con sus resultados de aprendizaje y matrícula

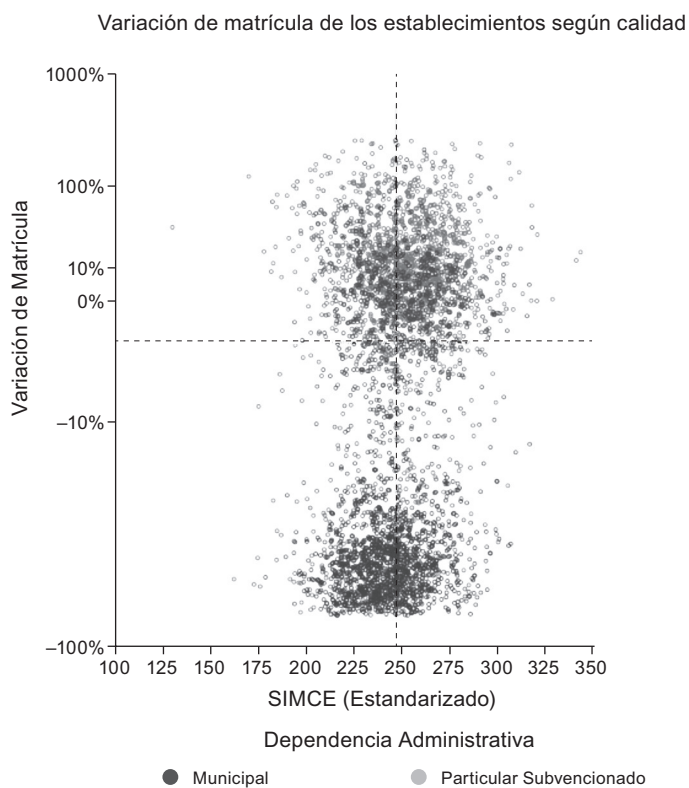
El artículo basa parte importante de su análisis en la clasificación de las escuelas básicas urbanas chilenas en función de dos variables clave: sus resultados SIMCE controlados por nivel socioeconómico de los estudiantes (decil de resultado promedio en lenguaje y matemáticas de 4° básico para los dos últimos años, 2009 y 2010, considerando su propio grupo socioeconómico SIMCE) y la tendencia general de matrícula que muestra el establecimiento en los últimos cinco años (de acuerdo con el número total de matriculados en la educación básica). El análisis de ambas variables (estableciendo la media como punto de corte) es lo que permite construir este cuadro con cuatro categorías o situaciones tipo:

Escenarios base de escuelas en Chile, según sus dos principales resultados

Matrícula / SIMCE	SIMCE – (deciles 1 a 5 para cada grupo socioeconómico SIMCE)	SIMCE + (deciles 1 a 5 para cada grupo socioeconómico SIMCE)
Matrícula +	Escenario 2: Reputacional (no logra SIMCE esperado y sin embargo tiene matrícula deseada)	Escenario 1: Exitoso (logra SIMCE esperado y tiene matrícula deseada)
Matrícula –	Escenario 4: Crítico (no logra SIMCE esperado ni tiene la matrícula deseada)	Escenario 3: Desprestigiado (logra SIMCE esperado y sin embargo no tiene la matrícula deseada)

Fuente: Elaboración propia.

Utilizando los puntajes SIMCE estandarizados por nivel socioeconómico, la realidad se expresa a nivel nacional como se muestra en el gráfico siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

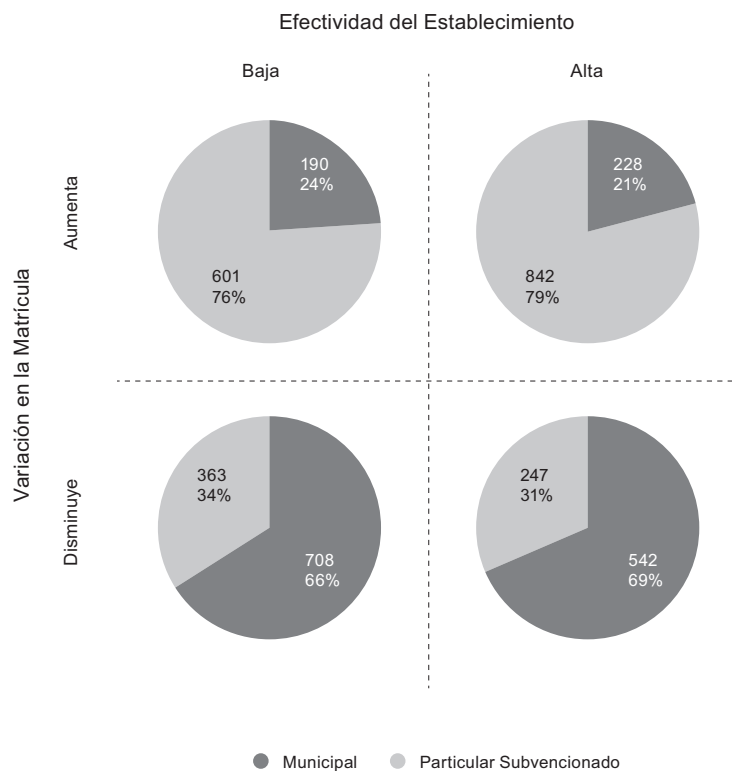
Nota: La variación de matrícula se representa en escala logarítmica. Los puntajes se han estandarizado según grupos socioeconómicos definidos en el SIMCE. Solo se incluye el 98% central, eliminando los casos extremos. El eje vertical corresponde a 247 puntos SIMCE y el eje horizontal a una variación de - 6,2%.

En términos simples, la gráfica anterior demuestra que los 12 casos de estudio representan bastante bien la realidad de las escuelas chilenas: los establecimientos municipales tienden a concentrarse en los cuadrantes inferiores (lo que significa que muestran tendencias a la baja en matrícula, incluso en casos de buenos resultados de aprendizaje), mientras que las escuelas particulares subvencionadas se ubican en la parte superior de la gráfica (con favorables tendencias de matrícula, independientemente de su situación en calidad).

El gráfico siguiente muestra cómo se distribuye el número total de escuelas urbanas en Chile²⁷ en cada uno de los cuadrantes, evidenciando además la participación que tiene cada dependencia (municipal o privada) en las distintas situaciones tipo. En forma agregada, los grupos de escuelas exitosas y críticas representan cada uno un 21%, mientras que las escuelas desprestigiadas y reputacionales representan en nuestro esquema un 29% (en cada caso) del total. Obviamente, esta distribución, más que responder a un estándar de calidad o de variación de la matrícula, se organiza en función de las medias en cada variable y por tanto por construcción da origen a porcentajes como los presentados. El dato más relevante por lo tanto es el porcentaje de cada dependencia al interior de cada situación tipo, lo que confirma una tendencia del sistema escolar que es clave para el argumento de este artículo.

²⁷ El número total de escuelas analizadas en este gráfico es inferior a 4.000, debido a que la clasificación se realiza solamente con aquellas escuelas que cuentan con las mediciones SIMCE y datos de matrícula desde el año 2001.

Distribución del total de escuelas urbanas según variación de matrícula y efectividad, por dependencia administrativa



Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 3

Estrategias aplicadas por escuela

	Mu 1 D	Mu 2 D	Mu 3 C	Mu 4 C	Mu 5 C	Mu 6 C	PS 1 E	PS 2 E	PS 3 E	PS 4 E	PS 5 R	PS 6 R
Ampliar la base inicial de alumnos	+	-	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+
Fidelizar a familias de la vecindad	+	+	+	+	+	-	-	+	+	+	+	+
Afianzar el estatus diferenciado de las familias aceptadas en la escuela	+	-	-	-	-	-	+	+	-	+	-	-
Acrecentar la reputación educativa no informada	+	-	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+
Socializar los buenos resultados escolares	+	+	-	+*	+*	-	+	+	-	+	-	-
Seleccionar excluyendo a alumnos inconvenientes	-	+	-	+**	-	+**	+**	+**	+	-	+	-
Gestionar pedagógicamente las diferencias académicas entre alumnos	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-
Priorizar el tiempo escolar en asignaturas evaluadas	+	+	+	+	+	-	+	+	-	+	-	-
Potenciar o maximizar las capacidades docentes en función del SIMCE	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-	-
Adoptar un método educativo específico para la asignatura evaluada	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-	+
Adiestrar a los alumnos en evaluaciones similares al SIMCE	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Brindar incentivos especiales al lograr buenos resultados	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	-	-

Fuente: Elaboración propia.

* Escuelas que difunden buenos resultados pero referidos a las posibilidades de continuidad de estudios para los alumnos que ahí estudian.

** Escuelas que seleccionan excluyendo a alumnos que resultan inconvenientes de acuerdo con criterios de disciplina.

¿COLEGAS Y JEFES?
LA VISIÓN DE LOS DOCENTES
SOBRE EL LIDERAZGO DIRECTIVO EN CHILE

José Weinstein, Javiera Marfán y Gonzalo Muñoz

José Weinstein

Gerente del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigador Asociado del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Proyecto CIE01-CONICYT) (jweinstein@fundacionchile.cl).

Javiera Marfán

Jefa de Proyectos del Área de Estudios del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigadora Asociada del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Proyecto CIE01-CONICYT) (jmarfan@fundacionchile.cl).

Gonzalo Muñoz

Director de Estudios del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigador Asociado del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Proyecto CIE01-CONICYT) (gmunoz@fundacionchile.cl).

Este artículo se basa en una investigación reciente, parte del proyecto *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile* desarrollado en el marco del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, CEPPE (Proyecto CIE01-CONICYT) entre 2009 y 2011. Una ficha técnica del estudio se presenta al final del artículo, como anexo.

Los autores agradecen los comentarios de Joseph Flessa, Stephen Anderson y Dagmar Raczynski a una versión preliminar de este artículo.

Introducción

El creciente consenso que existe en el campo educacional sobre la importancia del liderazgo de los directores de escuela para la mejora de la calidad de la educación se ha basado prioritariamente en su potencial influencia en los docentes de aula. Son estos los principales mediadores con los alumnos y los que pueden efectivamente impulsar cambios en los resultados de aprendizaje (Leithwood et al., 2006; Robinson et al., 2009). Con esta convicción, se ha buscado potenciar el liderazgo directivo modificando los procesos de selección de directores, su estatus y su función principal, sus procesos formativos o sus atribuciones respecto de los docentes a su cargo (Pont et al., 2008; Barber y Mourshead, 2007), pero escasamente se ha reparado en la visión que los propios docentes tienen sobre sus actuales directores. Creemos que configurar esta visión del liderazgo desde la perspectiva de los *seguidores* constituye un antecedente relevante para la formulación de políticas, que permitirá precisar las principales insuficiencias actualmente existentes (Weinstein, 2009; Weinstein et al., 2011), pero también ponderar las fortalezas del vínculo profesional y afectivo entre estos actores, las que no debieran perderse, sino más bien potenciarse como resultado de las transformaciones a favor de un mayor liderazgo pedagógico.

Este artículo se basa en una investigación reciente desarrollada en escuelas básicas urbanas del país cuyos resultados poseen una representatividad nacional (una ficha técnica del estudio se presenta como anexo). El texto está organizado del siguiente modo: primero se entregan antecedentes respecto del cambio de perspectiva en materia de liderazgo directivo en Chile, así como de la conceptualización en que se funda el interés de rescatar la visión desde los docentes; posteriormente se detalla la distancia efectiva y objetiva que hoy existe entre directores de escuela y docentes de aula; luego se describe la opinión docente sobre las competencias profesionales y los atributos personales de los directores; a continuación se profundiza en la opinión docente sobre las prácticas de los directores, elaborando una descripción detallada de ellas; y finalmente se concluye con algunas pistas, derivadas de este estudio, para una política que potencie el liderazgo educativo de los directores.

1. Normativa reciente (2004–2011): la afirmación del liderazgo educativo

Si se hace hoy una relectura del Estatuto Docente de 1991, se encontrará que los directores de escuela son definidos por su rol principalmente administrativo y de coordinación general, con un escaso reconocimiento de algún tipo de liderazgo pedagógico¹. Más aun, el Estatuto

¹ El Estatuto Docente es la ley que regula el trabajo docente y que marca un quiebre respecto de la municipalización implementada en los años ochenta, por cuanto establece normas laborales específicas para los profesionales de la educación (distintas a las contenidas en el Código del Trabajo) que deben ser cumplidas por todos los sostenedores de establecimientos educacionales. El Estatuto ha sido parcialmente modificado en diferentes ocasiones, pero siempre ha estado en el centro de la discusión de política educativa y ha sido visto por los sectores políticos más liberales como el principal escollo para mejorar la enseñanza.

afirma taxativamente (en su artículo 16) la autonomía profesional de los docentes, quienes son –por así decirlo– “amos y señores” del aula, autónomos para impartir la enseñanza de acuerdo con sus propias convicciones pedagógicas (Núñez et al., 2010). El bajo protagonismo atribuido a los directores se expresa también en la menguada asignación monetaria que se fija por asumir funciones directivas, la que puede alcanzar hasta el 20% del salario base docente, mientras que la referida a la experiencia del docente puede elevarse hasta el 100%. Es decidor que esta normativa se refiera siempre a este estamento como “docentes-directivos”, lo que acentúa el carácter transitorio de la función directiva respecto de la condición permanente de la docencia.

Esta definición acotada y burocrática del rol directivo expresada en el Estatuto prevaleció durante casi quince años, pero a mediados de la década de 2000 se produjo un punto de inflexión, sucediéndose desde entonces un conjunto de leyes, normativas y políticas que apuntaron a favorecer la emergencia del liderazgo pedagógico². Así, la legislación vigente ha ido consagrando la función central del director como aquella que consiste en dirigir y liderar el proyecto educativo-institucional del establecimiento. Y esta tarea principal se complementa con otras orientadas en la misma dirección, tales como “formular, hacer seguimiento y evaluar las metas y objetivos del establecimiento, los planes y programas de estudio y las estrategias para su implementación” o bien “organizar y orientar las instancias de trabajo técnico-pedagógico y de desarrollo profesional de los docentes del establecimiento”³. Es tal la claridad del mandato normativo que incluso en la Ley General de Educación, que fija el marco general de nuestro sistema escolar, se advierte a los directivos de todos los establecimientos subvencionados que “deberán realizar supervisión pedagógica en aula”⁴.

A las leyes señaladas se suma en forma más reciente una adicional (la Ley 20.501), denominada de Calidad y Equidad de la Educación, mediante la cual se intenta potenciar la incidencia de los directivos, avanzando derechamente hacia un ámbito conflictivo: se autoriza a los directores de los establecimientos municipales a despedir cada año hasta a un 5% de su dotación de profesores, siempre y cuando los desvinculados tengan una mala calificación en su proceso regular de evaluación⁵.

Este giro es consistente con la tendencia en otros países. El Informe McKinsey del año 2008 ofrece una revisión comparada de los mejores sistemas educativos, descubriendo que, entre otras características, todos ellos presentan la particularidad de contar con directores fuertemente centrados en la labor pedagógica y con políticas consistentes para fortalecer la función directiva en las unidades educativas (Barber y Mourshead, 2007).

² Este desbloqueo y el consiguiente empoderamiento de los directivos coincidió con la derogación de la protección legal y política de los directores nombrados en el período de la dictadura militar, quienes habían recibido, por la expresa falta de concursabilidad de sus cargos, el apelativo de “directores vitalicios”. Una descripción del proceso general de cambio de la posición directiva en las últimas décadas puede encontrarse en el artículo *¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile*, de Núñez, Weinstein y Muñoz en este mismo libro.

³ Ley 19.979 de 2004 que modifica el régimen de jornada escolar completa diurna y otros cuerpos legales, artículo 5°.

⁴ Ley 20.370 de 2009 que establece la Ley General de Educación, Artículo 10.

⁵ La ley mencionada mejora además las remuneraciones de los directores, reforma los procesos de selección y evaluación de directores en el sector municipal y les otorga nuevas atribuciones. Un análisis detallado de esta ley puede encontrarse en los artículos de Montt y de Núñez, Weinstein y Muñoz, en este mismo libro.

Este progresivo cambio de las atribuciones y el rol de los directivos es de gran relevancia. Si hasta hace solo un lustro los directores cumplían con tareas de coordinación general y no debían relacionarse con el cuerpo docente sino en lo administrativo y en la gestión institucional, ahora son conminados a cumplir una labor eminentemente técnico-pedagógica, liderando a los profesores en lo educativo, ingresando al aula como una de sus obligaciones e incluso pudiendo despedir a quienes realizan su tarea educativa en forma deficiente. Si hasta hace poco los directores eran, a los ojos de los docentes del establecimiento, principalmente *colegas* que estaban cumpliendo con ciertas obligaciones adicionales lejos del aula, ahora tienen otras responsabilidades y estatus: formalmente son sus *jefes* ya no solo en materias administrativas sino también en lo educativo. Sin embargo, no basta un decreto para lograr que los directores adquieran nuevas competencias o re-prioricen sus múltiples actividades ni tampoco para que los docentes, acostumbrados a ser autónomos educativamente, pasen a considerar que los directivos pueden y deben poseer conocimientos y competencias superiores o que pueden ser capaces de guiarlos en estas materias que, se suponía, eran de su exclusiva e individual competencia⁶. En este sentido, adentrarse en la visión sobre los directores que existe desde los docentes permitirá tener un valioso antecedente respecto de hasta qué punto las nuevas directrices sobre el liderazgo pedagógico se han efectivamente materializado en las escuelas.

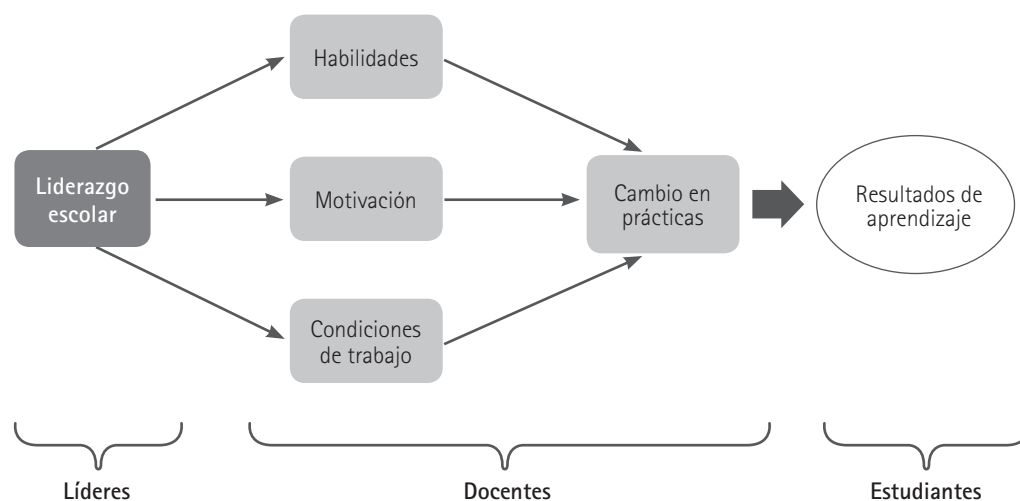
2. Impacto de los directivos en los resultados escolares: la inevitable mediación de los docentes

Las evidencias de que los buenos directores pueden mejorar los aprendizajes de los estudiantes a su cargo son múltiples, provienen de diferentes fuentes (desde amplios estudios cuantitativos hasta complejos acercamientos cualitativos) y son actualmente aceptadas como un dato indiscutible en la investigación educacional (Waters et al., 2005; Leithwood et al., 2006; Robinson et al., 2009; Seashore Louis et al., 2010). Del mismo modo es aceptado que dicho impacto se produce principalmente a través de la mediación de los docentes de aula: son ellos los que trabajan a diario con los alumnos y por ende quienes pueden transformar sus aprendizajes. Y no es irrelevante consignar que esta influencia de los directores es potencialmente mayor en los establecimientos escolares a los que asisten los alumnos más vulnerables (Hallinger y Heck, 1998). Leithwood y colaboradores (2006), luego de un acucioso meta-análisis de investigaciones destinadas a describir y explicar la incidencia de los directores de escuela en los resultados de sus alumnos, concluyeron que la mediación de los docentes se ve afectada, como muestra el siguiente diagrama, por

⁶ Richard Elmore (2010) ha conceptualizado esta situación organizacional como de "acoplamiento suelto": cada unidad (aula) de la escuela estaría conducida por un docente que realiza su labor sin mayor monitoreo y supervisión desde la dirección ni tampoco mayor coordinación con las otras unidades (aulas). Por el contrario: parte de la tarea directiva consistiría en proteger a los docentes de tener que "abrir el aula" y dar cuenta de su tecnología de enseñanza-aprendizaje y sus consiguientes resultados. Las reformas basadas en estándares y la mejora efectiva de resultados exigirían un tipo de liderazgo directivo que supere y quiebre este modelo, alineando educativamente a las distintas unidades de la escuela.

tres ámbitos en que los directores pueden impactarlos: condiciones de trabajo (a nivel de escuela y aula), motivación y habilidades de los docentes⁷.

Figura 1. Modelo tras el efecto del liderazgo escolar en los resultados de aprendizaje



Fuente: Adaptado de Leithwood et al., 2006.

Al visualizar el liderazgo directivo desde la perspectiva de los docentes, se recoge una perspectiva *nueva y estratégica* sobre esta influencia. En primer lugar es *nueva* puesto que muchas veces se observa exclusivamente lo que el director pone en práctica como ocurre, por ejemplo, con las mediciones del uso del tiempo diario por parte de los directivos en Spillane (Spillane y Zuberi, 2009) y sus efectos finales en los alumnos, sin poner atención en cómo ello es percibido por quienes deben ser previamente afectados por estas acciones. Se olvida así que no basta examinar la intención del director ni su despliegue de un repertorio mecánico de acciones para entender su impacto efectivo en el cambio de las prácticas de los profesores en aula⁸. Como señalan Rodríguez y Opazo (2007), el liderazgo es siempre un poder emergente, que surge *desde* la base de la organización y obtiene su legitimidad gracias a la relación personal que se establece. Esto es lo que distingue al liderazgo del concepto de “dirección escolar”. La legitimidad del liderazgo, por lo tanto, no descansa nunca en la formalidad de un cargo, ni menos en la violencia o en la coerción, sino en la capacidad del líder para *seducir* y establecer una relación *afectivamente eficiente* con los seguidores. Y en segundo lugar, se trata de una perspectiva *estratégica* porque los docentes pueden entregar las claves más certeras respecto de los elementos del liderazgo directivo que, más allá de las teorías, los apoyan y

⁷ Si bien esta relación se plantea habitualmente en términos positivos y virtuosos, conviene recordar que también puede darse en sentido negativo, como en el caso de directores mediocres que pueden afectar el trabajo que han logrado desarrollar previamente los docentes y los anteriores directivos. Un esquema conceptual más general puede encontrarse en Weinstein et al. (2009), donde se conceptualizan las variables internas y externas que parecen afectar la acción de los directores y se describen estas variables mediadoras que afectan el desempeño de los docentes de aula.

⁸ Una revisión exhaustiva de las investigaciones realizadas en Chile sobre las acciones de los directores y su (supuesto) impacto en los resultados de los alumnos puede encontrarse en un reciente trabajo de Horn y Marfán (2010).

transforman en su labor de enseñanza-aprendizaje, dando cuenta también de las principales carencias que advierten al respecto, lo que a su vez puede servir de guía precisa en términos de la formación y desarrollo profesional de los directivos.

Adicionalmente esta mirada permite rescatar la dimensión subjetiva que enmarca el trabajo docente y en la que el directivo cumple un rol esencial, al punto que Leithwood y Beatty (2007) plantean que “las emociones moldean significativamente lo que los profesores hacen en las escuelas y aulas... las relaciones interpersonales ‘blandas’ que construyen líderes y profesores tienden a ser una fuerza más poderosa en la vida emocional de los profesores y en su visión de la profesión docente que factores ‘duros’ tales como los salarios o tamaños de las clases”. En suma, cuando los directores logran que los docentes los perciban como autoridades cercanas y legitimadas en materia educativa, que comparten y promueven una misma pasión y compromiso por el desarrollo de los alumnos –un mismo propósito moral en palabras de Fullan (2001)– y que son capaces de establecer relaciones constructivas y positivas profesional y humanamente, han dado un paso significativo hacia su liderazgo pedagógico.

Profundizar en la visión de los docentes es también relevante pues permite entender uno de los factores que en general se dejan en un segundo plano cuando se analizan los procesos de mejoramiento escolar: las relaciones interpersonales de confianza o desconfianza al interior de la escuela. Como plantean Bryk y Schneider (2002), “las relaciones sociales en el trabajo constituyen una característica fundamental de la operación de las comunidades escolares. La naturaleza de estos intercambios sociales y las características culturales locales que los moldean, condicionan la capacidad de la escuela para mejorar”. En este sentido, como veremos más adelante, conocer la visión de los docentes sobre los directores entregará pistas sobre cómo operan estas relaciones, insumo fundamental para proyectar exitosamente los desafíos de mejora escolar en los establecimientos.

3. ¿Cuán semejantes son los docentes y los directivos en Chile?

Antes de profundizar en la visión que poseen los docentes de aula sobre los directores de escuela, en esta sección se realiza un ejercicio previo relevante: establecer las diferencias y semejanzas objetivas que existen entre ambos grupos. Es necesario entender qué tan cerca o lejos se encuentran ambos actores en el sistema escolar en cuanto a sus características básicas, pues esta distancia ofrecerá un marco para entender las percepciones que el mundo docente tiene sobre la labor directiva⁹. Una primera caracterización de los datos existentes a nivel nacional (MINEDUC, 2010) arroja el siguiente cuadro comparativo general:

⁹ El supuesto de base es que la identificación con el líder (director) puede variar si este tiene una distancia muy amplia con sus seguidores (docentes) en términos de características duras, tales como edad, profesión o ingresos, entre otras. Debe anotarse, de todas formas, que esta distancia entre líder y seguidores varía según las distintas culturas y épocas y que, como ha estudiado Hofstede (2001), en algunas se acepta y se valida la existencia de jerarquías marcadas y distantes, mientras que en otras se legitima y mantiene una mayor cercanía, llegándose casi a la “flatocracy” (MacBeath, IV Conferencia Magistral sobre Liderazgo Educativo, Fundación Chile-CAP, dictada en Santiago, octubre de 2011).

Cuadro 1. Comparación de las características básicas de directores y docentes en establecimientos que imparten enseñanza básica

Características básicas		Director	Profesor
Edad	Edad (promedio)	57 años	46 años
Experiencia laboral	Años de servicio (promedio)	30 años	17 años
Género	% de mujeres	43%	75,7%
Remuneraciones*	Sueldo bruto mensual (promedio)	\$ 995.000 (estimación para 44 horas de contrato)	\$ 795.000 (estimación para 44 horas de contrato)
Tipo de contrato	% con contrato titular (municipales) o indefinido (privados)	municipales 96,6% privados 96,0%	municipales 67,2% privados 79,7%
Horas de contrato	Número de horas mensuales por contrato	43,6 horas	33,6 horas
Formación	Con título en educación (%)	99,5%	96,9%
Tipo de título	Con título de profesor de educación básica (%)	81,2%	57,6%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Educación (2010).

* Variable aplicada al total de directores y docentes (incluyendo educación básica y media).

Como puede observarse, los directores se distinguen de los docentes de aula por las siguientes características: son de mayor edad (tienen en promedio 11 años más) y cuentan por tanto con una experiencia laboral más dilatada; presentan una sobre-representación masculina (mientras que tres cuartos de los docentes son mujeres, menos de la mitad de los directores lo son); perciben un salario algo más alto (cerca de un 25%) y también tienen en general contratos más estables y de jornada completa (mientras que los docentes suelen estar contratados por tres cuartos de jornada); y finalmente poseen en forma generalizada un título en educación (en tanto que un 3% de los docentes no lo posee), con mayor representación de una formación inicial como profesores de educación básica¹⁰. Hay, entonces, una importante continuidad profesional entre ambos estamentos, aun cuando ciertos rasgos muestran a los directores como un grupo de docentes en una fase más avanzada –si no final– de su carrera profesional¹¹.

Dadas las características propias de nuestro sistema escolar, en que el sector público coexiste con un mayoritario y creciente sector privado subvencionado, es interesante indagar

¹⁰ En términos generales, los directores son personas que en su origen cuentan con la misma formación que los profesores. Sin embargo tienen –y pueden acreditar– una mayor trayectoria de aprendizaje tanto formal como informal, a través de los grados obtenidos en programas de formación continua, así como en su vasta experiencia en el sistema escolar. En este sentido, los directores se encuentran en una posición privilegiada para asumir un rol como referentes profesionales, que pueden aportar conocimiento adicional a la vez que comprenden la problemática “desde adentro”.

¹¹ De hecho solo en casos aislados ocurre que un director, luego de ejercer como tal, vuelve al aula. Parece más frecuente que se movilice para ser directivo de otro establecimiento escolar o bien que deje la vida escolar regular para ejercer funciones más especializadas (por ejemplo, de asistencia técnica o docencia universitaria).

en las diferencias existentes entre los directores de cada dependencia. Los datos de las escuelas básicas del país¹² muestran que las principales diferencias son las siguientes: en el sector municipal hay muchos más varones ejerciendo la función directiva (62% frente a 39% en el sector particular subvencionado); en el sector municipal los directores son levemente mayores (57 años en promedio frente a 56 años en el sector particular subvencionado) y tienen más años de servicio (31 años en promedio frente a 27 años); suelen tener en forma muy mayoritaria título de profesor básico (87% frente a 65,4% en el sector particular subvencionado, donde un mayor porcentaje tiene título de educación media) y una mayor formación de postgrado tanto a nivel de diplomado (lo tiene un 89% frente a un 56% en el sector particular subvencionado) como de magister (un 60% frente a un 31%); y finalmente, los directores en ambos sectores poseen un salario promedio semejante (aunque suele existir una mayor dispersión en el sector particular subvencionado, donde un número mayor de directores ganan más y también un número mayor ganan menos que en el sector municipal).

Es notorio también que se registra un modo distinto de acceder a la posición directiva. Mientras en el sector municipal se avanza más lentamente, accediendo a sucesivos escalones de responsabilidad, en el sector particular subvencionado suele darse un *fast track*, en que frecuentemente se transita desde el aula hasta la dirección sin mediaciones. Del mismo modo, en el sector municipal se deben cumplir las normas habituales de concursabilidad del aparato público, por lo que los directores son seleccionados a partir de concursos abiertos, mientras que los procedimientos de reclutamiento del sector particular subvencionado suelen ser más informales y no competitivos, primando la invitación personal (Weinstein, Muñoz y Raczynski, 2011)¹³. De cualquier modo, el hecho de que los directores hayan sido docentes de aula durante un período prolongado y que se hayan mantenido en la escuela durante toda su vida profesional es un punto de coincidencia que no puede ser soslayado.

Otro modo de visualizar esta distancia entre directores y docentes de aula –y la brecha que se produce entre la realidad del mundo público y privado– se refiere a las atribuciones que los primeros poseen y que resultan *mandatorias* para los segundos, particularmente en el ámbito en que se expresa con mayor crudeza el poder de la jefatura: la contratación, desvinculación y fijación de remuneraciones de los propios docentes¹⁴. En este sentido nuestro sistema escolar se bifurca en dos subsistemas prácticamente opuestos: mientras en el sector municipal los directores tienen escasísimo margen de gestión de sus recursos humanos¹⁵, en el sector particular subvencionado poseen un amplio campo de decisión; así, por ejemplo, en el sector municipal menos del 5% de los directores consideran que “deciden la contratación de sus

¹² MINEDUC (2010) y Weinstein y Muñoz (*Cuando las atribuciones no bastan: liderazgo directivo y gestión pública o privada de escuelas en Chile*, en este mismo volumen).

¹³ De manera más general debe considerarse que el sector particular subvencionado está extraordinariamente fragmentado en pequeñas unidades, existiendo un promedio de una escuela y fracción por cada sostenedor (Montt et al., 2006). En muchas de estas escuelas (el 30% de las escuelas particulares subvencionadas de nuestro estudio), el director es al mismo tiempo el sostenedor, de modo que se genera la figura del “director-dueño”, que posee una relación particular con los docentes (Weinstein y Muñoz, artículo antes mencionado en este volumen).

¹⁴ Estas atribuciones, cuando existen, hacen que los directores tiendan a ubicarse en un estamento diferente a los docentes de aula, lo que tiene (o no) consecuencias en materia de sindicalización conjunta. Así, hay sistemas escolares en que los directores suelen seguir perteneciendo al gremio docente, mientras que en otros se han diferenciado e incluso se han des-sindicalizado como ocurrió en Ontario (1996), lo que dio pie a que constituyeran sus propias organizaciones profesionales, como el *Ontario Principals' Council*.

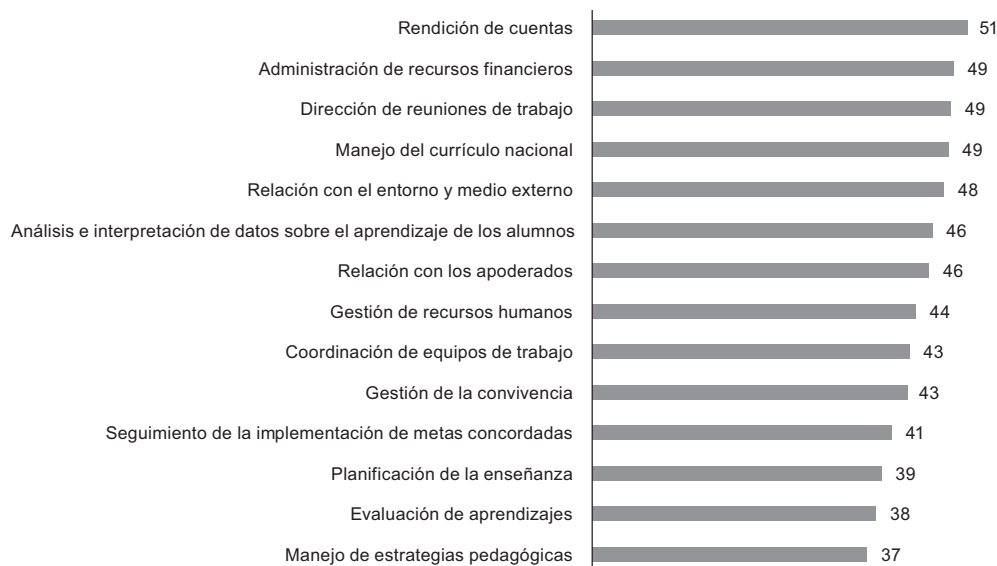
¹⁵ Como anotamos antes, esta situación se ha modificado parcialmente con la nueva Ley de Calidad y Equidad (2011), que es posterior al desarrollo del estudio que da origen a este artículo.

docentes”, en tanto que el 67% de sus colegas del sector privado subvencionado cuentan con esa atribución. La distancia formal en la jerarquía organizacional que existe entre ambos estamentos –directores y docentes– es, entonces, pequeña en las escuelas municipales y significativa en las particulares subvencionadas. Si en las primeras puede hablarse de que los directores son “colegas y jefes”, es claro que en las segundas la situación se modifica y son primero “jefes” y solo posteriormente “colegas”.

4. La opinión sobre competencias profesionales y atributos personales de los directores¹⁶

Una primera aproximación a la visión que los docentes tienen de sus directores se refiere a cómo los evalúan en términos de sus competencias profesionales. Los resultados siguientes señalan el porcentaje de profesores que califican como “muy bueno” el nivel del director o directora en cada una de las competencias propuestas (pudiendo responder con una escala de cinco valores que se extienden entre las opciones “muy deficiente” y “muy bueno”).

Gráfico 1. Competencias y habilidades del director desde la perspectiva de los docentes: porcentaje de docentes que califican como “muy bueno” el nivel de cada competencia (%)



Fuente: Encuesta *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile* (2009).

Como puede apreciarse, las fortalezas del director son percibidas principalmente en el cumplimiento de dimensiones administrativas de su rol: rendir cuentas, administrar

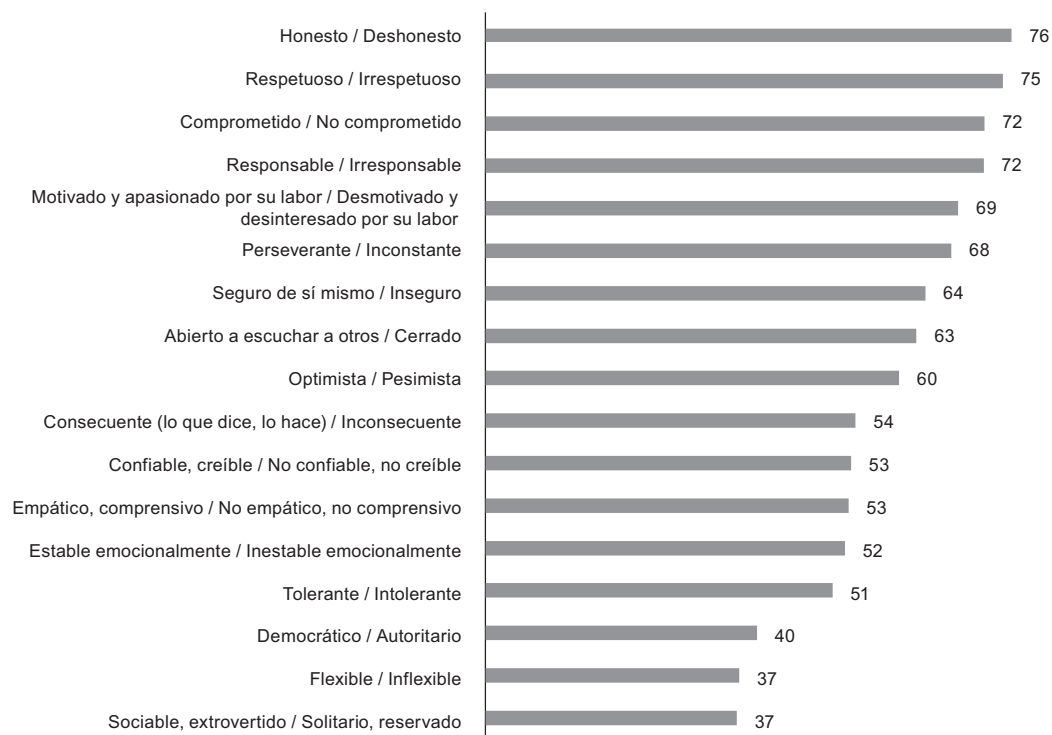
¹⁶ De aquí en adelante el artículo presenta los resultados de una encuesta nacional aplicada en 649 escuelas del país, en el marco del estudio antes mencionado *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile*. Los detalles de la encuesta se exponen como anexo a este artículo.

recursos o dirigir reuniones, así como en el manejo de competencias educativas generales (como el manejo del currículo nacional). Sin embargo, sus mayores debilidades radican en lo específicamente técnico-pedagógico: su manejo de las estrategias pedagógicas, de la evaluación de los aprendizajes o de la planificación de la enseñanza. Es lo más cercano al aula y a la labor cotidiana del docente, la dimensión técnico-pedagógica de los directores, lo que el profesorado pone más claramente en tela de juicio.

Es interesante constatar que existen dos factores de los directores frente a los cuales la opinión docente se diferencia significativamente, lo que se reiterará en muchos otros de sus juicios y percepciones. Por una parte, el género hace una clara diferencia: desde la visión docente, las directoras mujeres tendrían mayores competencias profesionales que sus colegas varones, juicio que comparten tanto las docentes mujeres como los docentes varones. Por otra parte, los directores de escuelas municipales son mejor enjuiciados en sus competencias que aquellos de establecimientos privados.

Complementariamente, en cuanto a los atributos personales, existe en general un juicio positivo de los docentes respecto de sus directores, como puede apreciarse en el gráfico siguiente.

Gráfico 2. Características personales del director desde la perspectiva de los docentes: porcentaje de docentes que consideran que el director cuenta en alto grado con el atributo positivo (%)



Fuente: Encuesta *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile* (2009).

Los rasgos positivos que más constatan los docentes en sus directores son la honestidad, el respeto, el compromiso, la responsabilidad y la motivación. El director de escuela es percibido, en este sentido, como un ejemplo de profesionalismo y se lo visualiza con

atributos muy importantes para liderar al grupo de docentes. Las mayores valoraciones negativas se centran en rasgos relativos a la tolerancia: su inflexibilidad y autoritarismo. En esta dimensión personal la mayor diferenciación en el juicio docente se produce frente al factor de género de los directores: una vez más se adjudican claramente mayores atributos personales a las líderes mujeres¹⁷.

5. La opinión docente sobre las prácticas de los directores

La dimensión más extensamente tratada en este estudio se refiere a la opinión docente sobre las prácticas de los directores. Existe una vinculación directa entre las competencias de los directores, sus características personales y las prácticas que ejercerán en las escuelas. De acuerdo con la OECD (2005) una competencia es “la capacidad para responder exitosamente a una demanda, tarea o problema complejos, movilizandoy combinando recursos personales (cognitivos y no cognitivos) y del entorno”. En este sentido, no solo es previsible que las competencias profesionales estén correlacionadas con las prácticas, sino que –como se insiste cada vez más desde la literatura especializada (Leithwood et al., 2006; Robinson et al., 2009)– son estas prácticas las que, realizadas con adecuada calidad y suficiente frecuencia, materializan el liderazgo pedagógico de los directores. De ahí que ellas se constituyan en la médula de los estándares de desempeño profesional de los directores y que la formación especializada busque modalidades de desarrollarlas en los futuros directivos o bien en quienes ya ejercen estas posiciones (Pont et al., 2008; Darling-Hammond, 2007).

Kenneth Leithwood y su equipo (2006) han conceptualizado un conjunto de prácticas de liderazgo efectivo en el siguiente esquema (cuadro 2), conocido como “4x14” puesto que abarca 14 prácticas que a su vez se agrupan en 4 categorías.

La visión de los docentes al evaluar las prácticas de sus directores es consistente en términos de señalar que las prácticas más instaladas están en la categoría de “mostrar direcciones” (48% de los docentes están “muy de acuerdo” en que los directores ejecutan este grupo de prácticas). Al mismo tiempo, los docentes ven a sus directores menos vinculados con el ejercicio de la “gestión de la instrucción” (frente a esta categoría, un 36% de los docentes está “muy de acuerdo”). En un nivel intermedio, se encuentran las categorías referidas al “desarrollo de las personas” y al “rediseño de la organización”.

¹⁷ Las explicaciones de este resultado pueden ser de muy diversa índole. Janet Chrispeels, de la Universidad de San Diego, sugiere que probablemente las mujeres que han logrado acceder a la posición directiva han vivido un proceso de autoselección y posterior selección mucho más exigente que sus colegas varones, por lo que no sería extraño que efectivamente tuvieran características personales y profesionales superiores. Otros autores (Loder y Spillane, 2005) han destacado que las directoras tendrían un mayor apego que los varones a su rol como maestras y que tenderían a buscar preservar cierta mayor relación con los alumnos y con lo directamente referido al aprendizaje en aula, lo que facilitaría el desarrollo de su liderazgo pedagógico y su mayor horizontalidad con los maestros. No contamos empero con la información adecuada para probar ninguna hipótesis explicativa al respecto.

Cuadro 2. Prácticas de liderazgo escolar

Dimensión	Prácticas
Mostrar dirección de futuro Realizar el esfuerzo de motivar a los demás respecto de su propio trabajo, estableciendo un “propósito moral”	Visión (construcción de una visión compartida)
	Objetivos (fomentar la aceptación de objetivos grupales)
	Altas expectativas
Desarrollar personas Construir el conocimiento y las habilidades que requiere el personal para realizar las metas de la organización, así como también el compromiso y la resiliencia que son las disposiciones que este necesita para continuar realizándolas	Atención y apoyo individual a los docentes
	Atención y apoyo intelectual
	Modelamiento (interacción permanente y visibilidad con alumnos y estudiantes)
Rediseñar la organización Establecer condiciones de trabajo que le permitan al personal el mayor desarrollo de sus motivaciones y capacidades	Construir una cultura colaborativa
	Estructurar una organización que facilite el trabajo
	Crear una relación productiva con la familia y la comunidad
	Conectar a la escuela con su entorno (y sus oportunidades)
Gestionar la instrucción (enseñanza y aprendizaje) en la escuela Gestión de prácticas asociadas a la sala de clases y supervisión de lo que ocurre en el aula	Dotación de personal
	Proveer apoyo técnico a los docentes (supervisión, evaluación, coordinación)
	Monitoreo (de las prácticas docentes y de los aprendizajes)
	Evitar la distracción del staff de lo que es el centro de su trabajo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leithwood et al. (2006).

En términos de las variables que aparecen asociadas a este resultado¹⁸, debe mencionarse nuevamente el género de los directores, con una ventaja femenina generalizada, y la dependencia del establecimiento, con una mayor constatación por parte de los docentes de prácticas de liderazgo en las escuelas municipales. Un resultado relevante es la asociación entre la percepción que tienen los docentes sobre la existencia de prácticas directivas eficaces y los resultados escolares que se obtienen en las escuelas. En efecto, los resultados SIMCE¹⁹ corregidos (según nivel socioeconómico del alumnado) suelen ser mejores en aquellas escuelas donde los docentes declaran que sus directores realizan de manera más frecuente las prácticas descritas²⁰.

¹⁸ Se realizaron pruebas de comparación de medias para cada una de las prácticas, según género del director o directora, dependencia del establecimiento, nivel socioeconómico de la escuela y nivel de formación del director, entre otras variables.

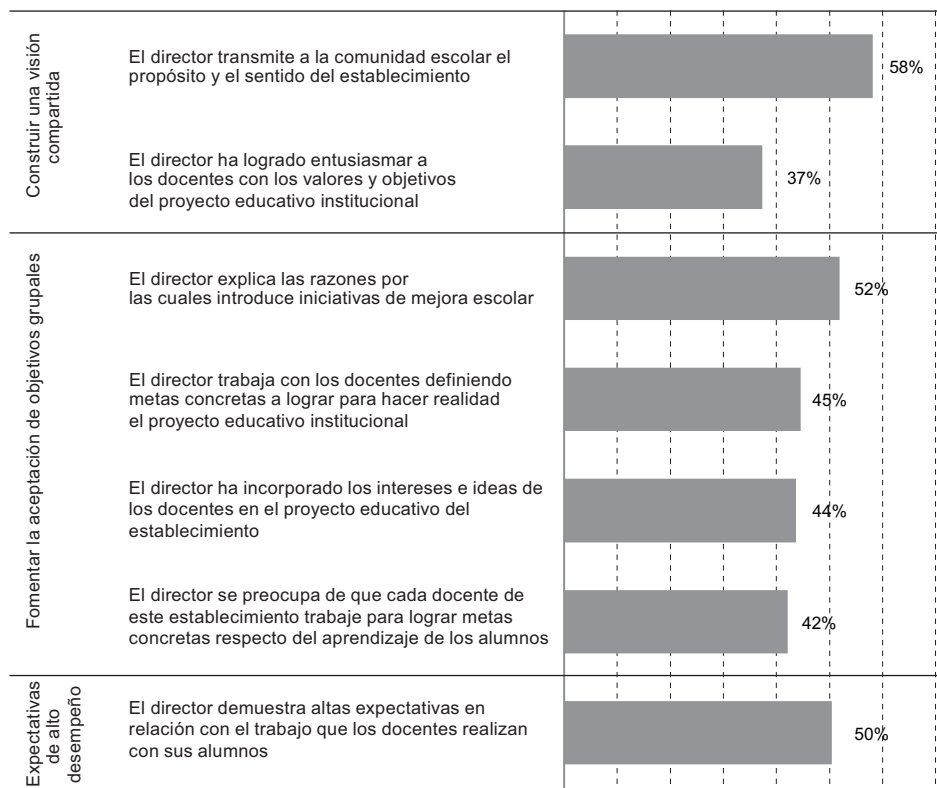
¹⁹ Sistema de Medición de Calidad de la Educación, es el sistema nacional de evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile.

²⁰ Esta correlación también se ha establecido a nivel nacional, y se ha visto que las escuelas con equipos directivos de alto nivel de liderazgo entre sus docentes suelen obtener, siguiendo a los distintos grupos socioeconómicos, entre 15 y 27 puntos más en el SIMCE (MINEDUC, 2009). La misma incidencia del factor directivo se constató en otro estudio que correlacionó la asignación de desempeño colectivo y el liderazgo directivo (Bravo, Sevilla y Miranda, 2008).

Conviene entregar una visión más pormenorizada de las prácticas de los directivos, para entender mejor la opinión de los docentes y sus matices frente a lo que constatan más frecuentemente y lo que consideran más ausente dentro de cada una de las categorías. Para ello, los resultados en los gráficos siguientes señalan en cada una de las categorías de prácticas el porcentaje de profesores que afirman estar “muy de acuerdo” en que el director ejerce dicha práctica (pudiendo responder con una escala de cinco valores que se extienden entre las opciones “muy en desacuerdo” y “muy de acuerdo”).

Así, en la categoría referente a “mostrar direcciones de futuro”, los docentes creen en general que sus directores suelen transmitir el sentido de proyecto educativo a la comunidad escolar y que también comunican altas expectativas respecto de los alumnos. Pero consideran en menor medida que generen espacios efectivos de participación de los docentes en el proyecto educativo, y menos aún que hayan logrado entusiasmar a los docentes con los valores y metas de dicho proyecto (gráfico 3).

Gráfico 3. Prácticas de liderazgo, dimensión “mostrar direcciones”: porcentaje de docentes que están “muy de acuerdo” en que el director ejerce la práctica indicada



Fuente: Encuesta *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile* (2009).

Estos resultados son consistentes con investigaciones recientes que muestran la vinculación existente entre prácticas de tipo motivacional –también llamadas transformacionales por la teoría de liderazgo educativo– y directores que poseen

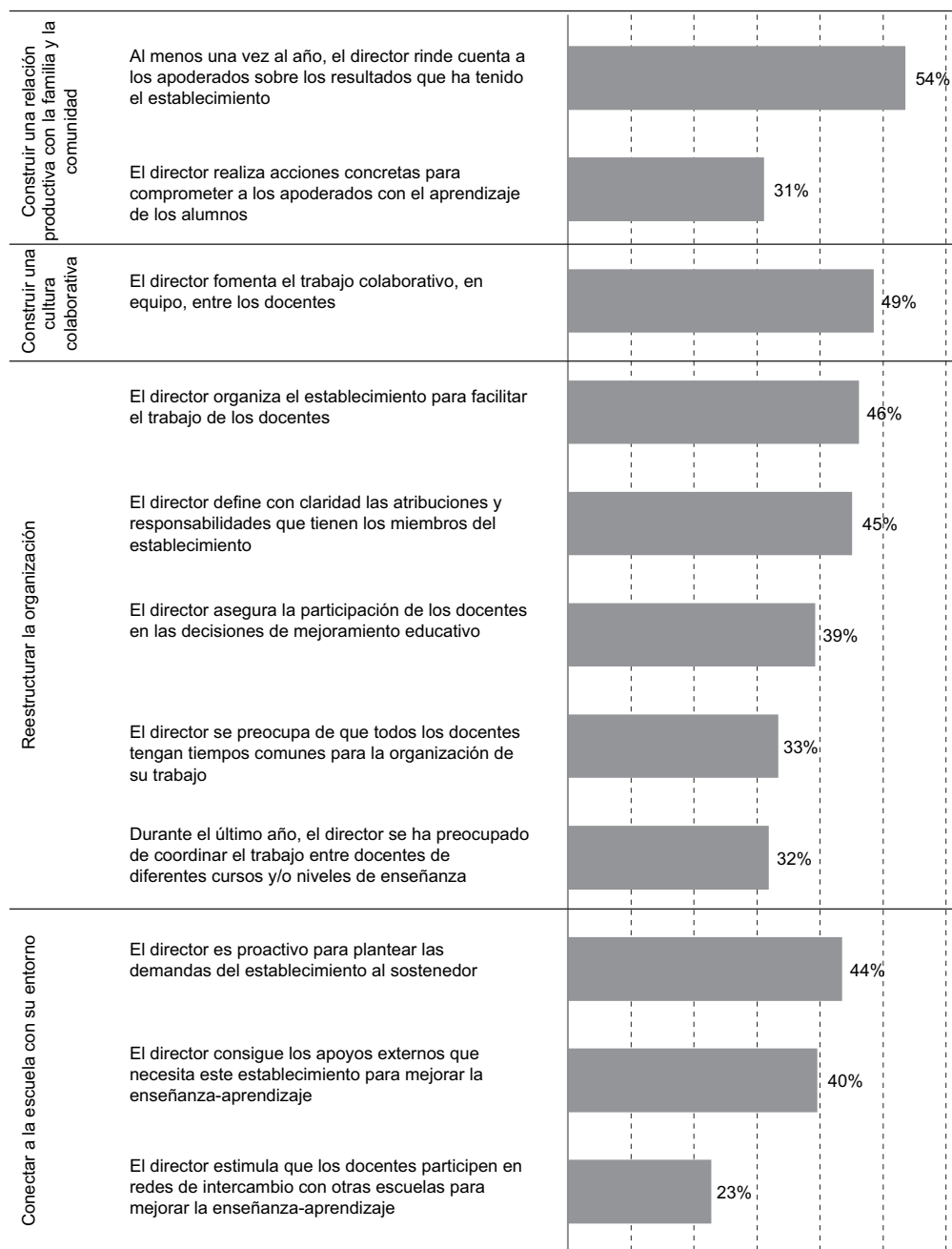
características personales que generan confianza en sus seguidores y facilitan la comunicación al interior de la escuela (Muñoz y Marfán, 2011). En este sentido, no es extraño que en un contexto en que los profesores declaran contar con líderes que demuestran fuertemente valores tales como la honestidad, el respeto, la responsabilidad y el compromiso o motivación, se logre también generar de manera más sólida efectos motivacionales y comunicacionales. Lo motivacional se vincula a prácticas como transmitir a la comunidad el sentido y propósito del establecimiento y demostrar altas expectativas frente al trabajo que los docentes realizan con los alumnos, mientras que lo comunicacional se vincula a explicar al cuerpo docente las razones por las cuales se introducen iniciativas de mejora en la escuela.

En términos del “rediseño de la organización” (gráfico 4), la opinión de los docentes señala que el director logra establecer buenos vínculos con el sostenedor, así como con los apoyos externos que pueden resultar de utilidad para el desarrollo educativo de la escuela, aunque se considera que no promueve ni facilita que los docentes establezcan redes de colaboración con docentes de otros establecimientos escolares²¹. Igualmente se estima que cumple con informar a las familias de los resultados de la escuela, pero que le falta involucrarlas más en que, como apoderados, brinden apoyos reales a los alumnos. Por último, se evalúa que el director fomenta el trabajo en equipo entre los docentes en general pero que le cuesta *aterrizar* dicha orientación general en términos de coordinación efectiva de los docentes de distintos cursos y niveles, como puede apreciarse en la respuesta a los distintos ítems.

En términos del “desarrollo de las personas” (gráfico 5), la opinión docente destaca la preocupación del director por la situación personal de cada profesor y su disposición a apoyarlo cuando lo ha necesitado. Asimismo se lo percibe como alguien que ejerce motivación para que emerja lo mejor de cada docente y se lo evalúa como un modelo de profesionalismo. Se cree también que promueve un ambiente de confianza mutua entre los miembros del cuerpo docente. Las mayores deficiencias, desde la perspectiva de los docentes, se aprecian en la promoción de nuevos liderazgos entre los docentes y especialmente en lo referente al apoyo técnico especializado; así la afirmación “durante el último año, el director le entregó apoyo individual para mejorar sus prácticas de enseñanza” recibió un escaso 27% de constatación (“muy de acuerdo”) y la más precisa “durante el último año, el director le ha ayudado a planificar su trabajo de enseñanza considerando las necesidades individuales de los alumnos” solo logró un 17%.

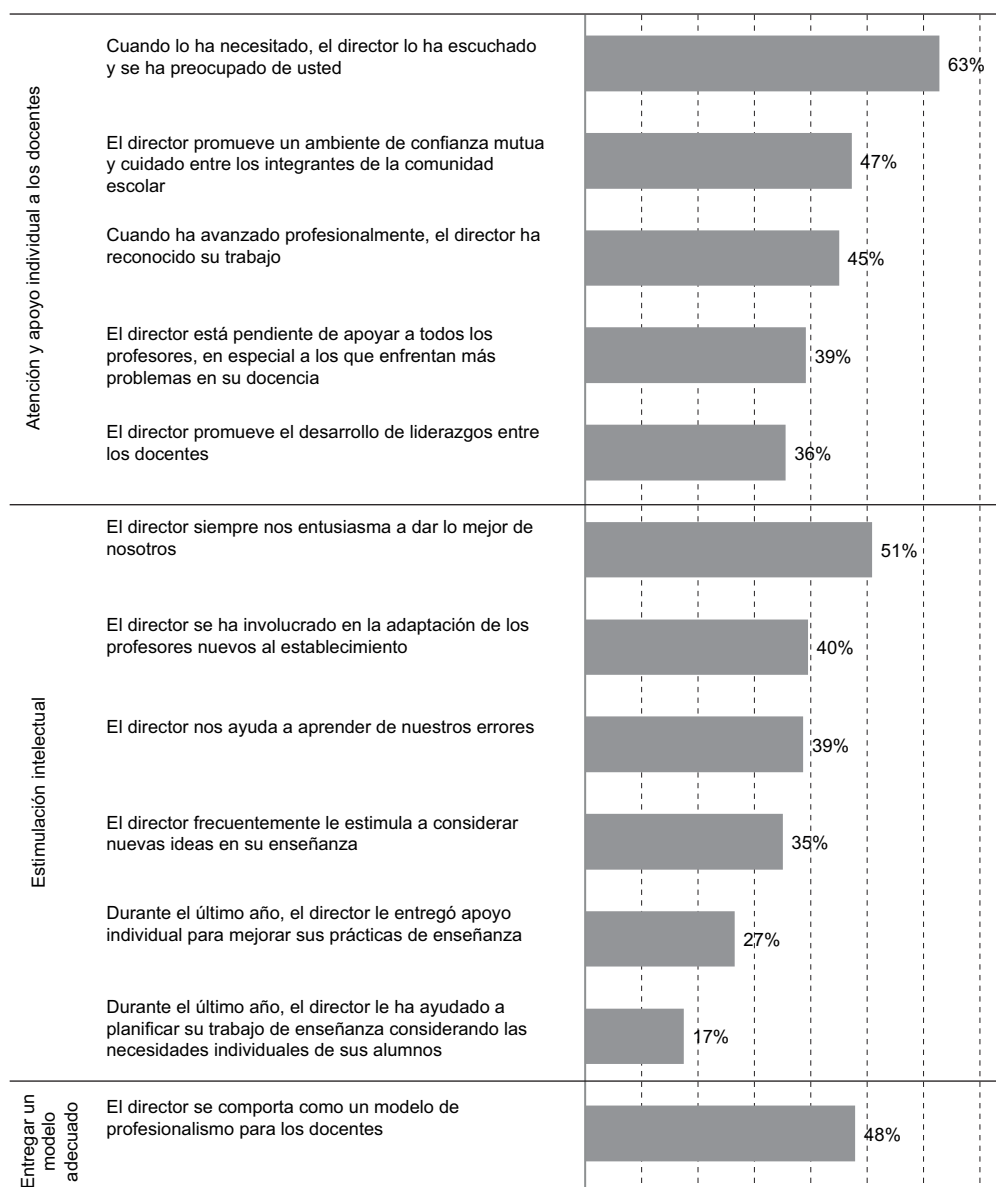
²¹ Este resultado puede considerarse totalmente esperable dada la acentuada competencia entre escuelas en el sistema escolar chileno (OCDE, 2004). Vale doblemente la pena destacar esta restricción sistémica para la cooperación, considerando la creciente atención que se asigna a las propias escuelas y sus redes como mecanismo de asistencia técnica de alto impacto, así como la creciente valoración que se otorga a la formación profesional directiva entre pares (Muijs et al., 2011).

Gráfico 4. Prácticas de liderazgo, dimensión "rediseñar la organización": porcentaje de docentes que están "muy de acuerdo" en que el director ejerce la práctica indicada



Fuente: Encuesta *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile* (2009).

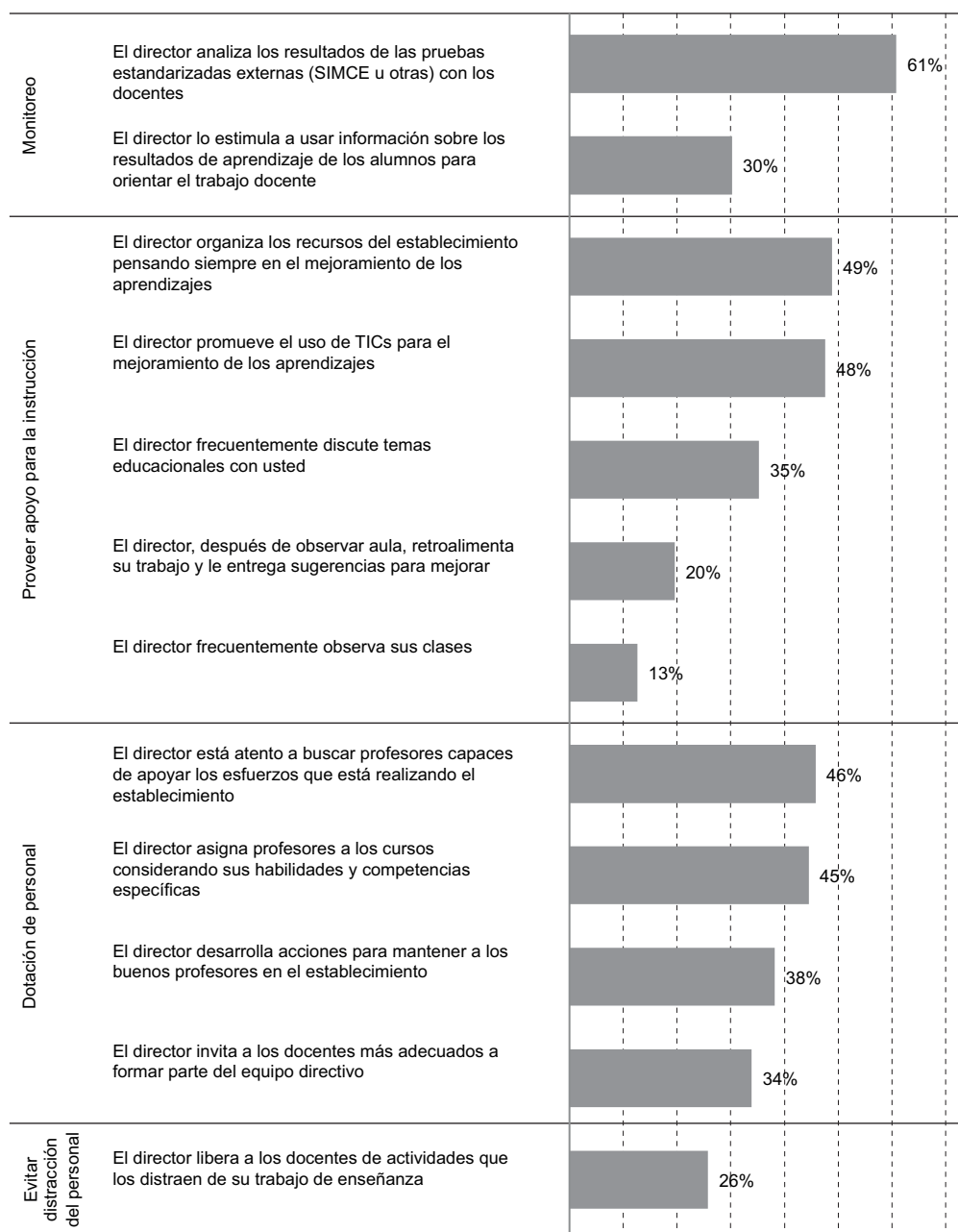
Gráficos 5. Prácticas de liderazgo, dimensión "desarrollar personas": porcentaje de docentes que están "muy de acuerdo" en que el director ejerce la práctica indicada



Fuente: Encuesta *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile* (2009).

Como se señaló anteriormente, la categoría más débil se refiere, según se concluye de la opinión de los docentes, a las prácticas directivas orientadas a “gestionar la instrucción” (gráfico 6). De todas formas, la crítica no se refiere mayormente a la gestión de recursos humanos, ámbito en que se considera que el director busca generalmente atraer y retener a los docentes que el establecimiento requiere, al mismo tiempo que asigna correctamente a los profesores a los cursos donde más pueden emplear sus capacidades.

Gráficos 6. Prácticas de liderazgo, dimensión "gestionar la instrucción": porcentaje de docentes que están "muy de acuerdo" en que el director ejerce la práctica indicada



Fuente: Encuesta *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile* (2009).

Es interesante detenerse en las diferencias según las distintas dependencias administrativas, ya que, como se señaló, la brecha en las atribuciones directivas es significativa. Los resultados del estudio muestran que los docentes del sector municipal identifican directores más atentos a captar profesores capaces de apoyar los esfuerzos que se están realizando en el establecimiento. Ello daría cuenta de que, en un contexto institucional donde las posibilidades de elegir de los directores son reducidas, ellos aprovechan los escasos espacios de maniobra que deja el sistema para elevar al máximo la calidad de la planta docente a su cargo. En el sector privado, en cambio, la amplia capacidad de decisión en estas materias no se traduce, en opinión de los docentes, en una mejor gestión de recursos humanos.

Hay un cuestionamiento más transversal al ejercicio del rol de “pararrayos” o protector del tiempo docente que el director debiese cumplir –solo un 26% está “muy de acuerdo” en que “el director libera a los docentes de actividades que los distraen de su trabajo de enseñanza”. Igualmente se observa una visión más crítica en lo referente al monitoreo y a la provisión de apoyo para la instrucción, como puede apreciarse en el gráfico.

Se aprecia –de acuerdo con la visión de los docentes– que el director cumple con la normativa de discutir los resultados generales del SIMCE de la escuela con los docentes, pero que no logra en la misma medida que estos datos sirvan específicamente para mejorar su labor pedagógica en su grupo-curso. Igualmente se constata que el director busca organizar los recursos del establecimiento y que promueve genéricamente el uso de las nuevas tecnologías, pero que no ejerce en igual grado una de las prácticas de liderazgo pedagógico más relevantes –y que la Ley General de Educación prescribe, según se señaló antes– como es la observación de clases y la retroalimentación posterior al docente. No es de extrañar entonces que cuando se les consulta a los docentes respecto de “a quién acude frente a un asunto de enseñanza-aprendizaje” los directores sean mencionados en forma muy escasa (solo un 10%) y resulten ampliamente superados por otros docentes del establecimiento (33%) o, sobre todo, por los jefes de las Unidades Técnico-Pedagógicas (42%)²². El nuevo rol del director, focalizado en lo pedagógico, parece aún lejos de materializarse en la cotidianeidad de los docentes de aula.

Retomando las variables mediadoras

Al considerar nuevamente el esquema de Kenneth Leithwood y su equipo (2006) respecto de cómo los directores pueden incidir en los docentes para que estos modifiquen sus prácticas de aula y así logren mayores aprendizajes de sus alumnos (figura 1), esta investigación muestra una clara diferencia respecto a cómo el liderazgo del director puede influir en las tres variables mediadoras (condiciones de trabajo, motivación y habilidades). Los datos señalan que existe una correlación estadísticamente significativa, pero baja (0,25) entre las prácticas de liderazgo y las habilidades docentes. Sin embargo, dicha correlación es significativa y muy importante (superior a 0,65) cuando se trata de las motivaciones y las condiciones de trabajo. Así, los directores afectan el trabajo docente principalmente

²² La existencia de este cargo es relativamente reciente, fines de los años setenta (Núñez, Weinstein y Muñoz, 2010), y es distintiva de nuestro sistema escolar, ya que en muchos otros la función técnico-pedagógico está bajo la tuición exclusiva del director. Un resultado relevante de este estudio es que, a juicio de los docentes, el jefe técnico puede *complementar pero no reemplazar* al director en lo que a liderazgo directivo se refiere, siendo poco probable que se considere que un jefe técnico ejecuta de manera adecuada su tarea de apoyo y monitoreo pedagógico si no hace el director también a su vez (Weinstein, Muñoz y Raczynski, 2011).

generando mejores condiciones en la escuela y motivando a su equipo, pero en un grado mucho menor modificando las habilidades profesionales de su *staff*.

Este hallazgo puede ser interpretado como una expresión más de un mismo y reiterado tema: la debilidad que, a juicio de los docentes de aula, presentan los directores en lo técnico-pedagógico. Ello se verifica tanto en su evaluación diferenciada de las competencias profesionales de los directores como en su visión de las distintas prácticas de liderazgo que desarrollan –o no– en la conducción de la escuela. Esta carencia coexiste con otras importantes fortalezas, que no deben ser menospreciadas, pues son justamente las que se vinculan en forma más directa con las variables mediadoras de “condiciones de trabajo” y “motivación docente”. Es en este sentido que adquiere importancia el reconocimiento del fuerte liderazgo de los directores en cuanto a señalar el rumbo de la organización y generar altas expectativas respecto del quehacer de la escuela, así como la opinión docente sobre la existencia de ciertas características personales –como son la honestidad o el compromiso– muy relevantes para la credibilidad y legitimidad de la conducción directiva.

6. Cierre: una política hacia los directores que *escuche* la voz docente

Desde el punto de vista de las políticas dirigidas a los directores de escuela, los resultados de esta investigación invitan a la prudencia, en un escenario donde es común buscar e implementar nuevas alternativas sin considerar las visiones ni las necesidades en la base del sistema escolar.

Se trata efectivamente de potenciar el liderazgo pedagógico de los directores, reforzando aquellos ámbitos técnico-pedagógicos que resultan más débiles, pero sin dañar el positivo vínculo que hoy poseen, en general, los directores con sus equipos docentes. El fortalecimiento de este ámbito *instruccional* del liderazgo no debiera significar que los directores necesariamente se distancien en términos jerárquicos de los docentes de aula, sino que, por el contrario, puede y debe conducir hacia el enriquecimiento de su relación de confianza y de compromiso común con las metas de la escuela²³. No son pocas las investigaciones que evidencian que justamente el liderazgo directivo muestra su mayor potencial transformador cuando los directores se involucran junto con los docentes en procesos de mejora educativa, incorporando fuertemente la dimensión de formación compartida en materias técnico-pedagógicas (Robinson, 2009; MacBeath, 2011). La evidencia también es clara respecto a la importancia que tiene la confianza interpersonal al interior de los establecimientos escolares para alcanzar buenos resultados con los estudiantes (Bryk y Schneider, 2002).

Por otra parte, si lo que se desea es fomentar el liderazgo distribuido, logrando que un número creciente de miembros de la comunidad escolar se sienta parte plena de la escuela y

²³ Este eventual distanciamiento tampoco se correspondería con la percepción de eficacia de los directores, quienes, como ha mostrado un análisis de estos mismos datos específicamente referido al tema (Anderson, Marfán y Horn, 2011), consideran que el factor más influyente para su sentido de eficacia es la percepción que tienen de su equipo profesional.

tome proactivamente responsabilidades en ella, generando además espacios para que emerjan futuros líderes educativos (Pont et al., 2008), esta valorización docente de los directores es un punto de partida poderoso. Son los actuales directores los que debieran liderar este proceso de distribución del liderazgo –y el reciente cambio legislativo que les entrega la atribución de conformar sus equipos directivos es un factor favorable en esta dirección– así como incidir en la identificación de profesores con el potencial de asumir responsabilidades directivas en el mediano plazo. Las políticas debieran intencionar fuertemente este tipo de procesos que dotan de sustentabilidad a la mejora escolar.

Otra conclusión relevante para las políticas dice relación con la necesidad de una acción dirigida hacia el conjunto del sector subvencionado y no solo hacia los directores del sector municipal²⁴. La opinión docente muestra que los directores de las escuelas privadas subvencionadas no cuentan con mayores competencias profesionales que aquellos del sector municipal, y lo mismo puede afirmarse en materia de sus prácticas de liderazgo directivo. Más concretamente, la existencia de amplias atribuciones para el ejercicio de la dirección entre los privados no se traduce, al menos en opinión de los docentes, en mejores o más frecuentes prácticas de liderazgo. Esto pone en cuestión cualquier *presunto automatismo* en esta materia, inclusive en materias de gestión de recursos humanos, en que siempre se ha considerado que los directores del sector municipal están “atados de manos”, como son la atracción y/o retención de los mejores docentes o la conformación de ejecutivos y legitimados equipos de dirección.

Finalmente, se ratifica la centralidad que debe otorgarse a la acción formativa en cualquier política hacia los directivos. Es sabido que los directores de escuela chilenos destacan por su abultada cantidad de años de formación, la que es, empero, de baja calidad, carente de un adecuado foco pedagógico y poco oportuna, sin que exista una suficiente regulación de la calidad de la oferta ni la necesaria continuidad entre formación de pre-servicio, inducción al cargo y desarrollo profesional continuo (Muñoz y Marfán, 2011; Weinstein et al., 2011).

La opinión de los docentes permite especificar ciertos focos más precisos que la formación de los directores, especialmente pedagógica, debiese abordar, tales como la observación de clases y la consiguiente retroalimentación al docente, el uso de información referida al aprendizaje de los alumnos para la construcción de estrategias didácticas pertinentes o el involucramiento de las familias como soportes y colaboradores efectivos para el aprendizaje de los alumnos. Esta formación debiera avanzar más allá de las orientaciones genéricas para apuntar hacia competencias profesionales específicas de los directores, así como a dotarlos de una tecnología educativa adecuada²⁵. Adicionalmente, la formación no debiera olvidar el desarrollo de las llamadas competencias conductuales,

²⁴ Esta focalización casi exclusiva en los establecimientos municipales, buscando normar en ellos solamente ciertas materias estratégicas para la gestión institucional y el desarrollo de sus capacidades, ha sido una restricción mayor de muchas políticas educacionales de las últimas décadas. Así, por ejemplo, los docentes de establecimientos particulares subvencionados, a diferencia de sus colegas del sector municipal, no son evaluados periódicamente, de modo que no existe la posibilidad de conocer sus fortalezas y debilidades y de asegurar, en consecuencia, que aquellos profesores que presentan mayores deficiencias sean sometidos a un mayor monitoreo, así como a procesos claramente focalizados de formación profesional.

²⁵ En este esfuerzo formativo, las nuevas tendencias refuerzan la importancia del aprendizaje vinculado a la agenda real de obligaciones de los directores, así como el despliegue de innovadoras fórmulas de asistencia cotidiana como son el “amigo crítico”, el coaching o la mentoría, habitualmente realizada por profesionales con mucha experiencia y conocimiento desde adentro de la función directiva (MacBeath, 2011).

que se encuentran a la base de la generación de confianzas y habilidades comunicacionales y que requieren a su vez de sus propias estrategias de enseñanza. Estas competencias han demostrado ser fundamentales para el fortalecimiento de los vínculos al interior de la escuela (Majluf y Hurtado, 2008), permitiendo al director convocar a los docentes en proyectos de mejora, especialmente en contextos donde ellos están expuestos a factores de estrés y frustración. Solo con una perseverante y decidida acción formativa se podrá ir cerrando la brecha de capacidades que hoy existe entre lo que los directores debiesen hacer y lo que realmente hacen para impulsar el progreso de sus escuelas, según reportan sus más cercanos colaboradores, los docentes de aula.

Bibliografía

- Anderson, S., Marfán, J. y Horn, A. (2011). *Making sense of principal efficacy in Chilean elementary schools*. Documento inédito.
- Barber, M. y Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing schools come out on top*. London: McKinsey and Company.
- Bravo, D., Sevilla, P. y Miranda, L. (2008). Equipos directivos y resultados de los estudiantes: evidencia a partir de la asignación de desempeño [disponible en línea] http://www.microdatos.cl/interior_publicacion.php?id_s=4&cod_publicacion=7 [consultado el 12/03/2010].
- Bryk, A. y Schneider, B. (2002). *Trust in schools. A core resource for improvement*. New York: Rusel Sage Foundation.
- Darling-Hammond, L., LaPointe, M., Meyerson, D., Orr, M. T. y Cohen, C. (2007). *Preparing school leaders for a changing world: Lessons from exemplary leadership development programs*. Stanford, CA: Stanford University, Stanford Educational Leadership Institute.
- Elmore, R. (2010). *Mejorando la escuela desde la sala de clases*. Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.
- Fullan, M. (2001). *The new meaning of educational change*. Third edition. London: Teachers College Press, Routledge Falmer.
- Hallinger, P. y Heck, R. (1996). *The principal's role in school effectiveness: An assessment of methodological progress, 1980-1995*. En K. Leithwood y R. Hallinger (Eds.), *The International Handbook of Educational Leadership and Administration* (pp. 723-783). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Hallinger, P. y Heck, R. (1998). Exploring the principal's contribution to school effectiveness: 1980-1995. *School Effectiveness and School Improvement*, 9(2), 157-191.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions, and organizations across cultures*. Thousands Oaks, CA: Sage.
- Horn, A. y Marfán, J. (2010). Relación entre liderazgo educativo y desempeño escolar: Revisión de la investigación en Chile. *Psicoperspectivas*, 9(2), 82-104.

- Leithwood, K. y Beatty, B. (2007). *Leading with teacher emotions in mind*. Corwin Press.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A. y Hopkins, D. (2006). *Successful school leadership. What it is and how it influences pupil learning* (No. 800): National College for School Leadership.
- Loder, T. y Spillane, J. (2005). Is a principal still a teacher?: US women administrators' accounts of role conflict and role discontinuity. *School Leadership & Management*, 25(3), 263-279.
- MacBeath, J. (2011). IV Conferencia Magistral sobre Liderazgo Educativo "Liderar el aprendizaje dentro y fuera de la escuela", Fundación Chile-Fundación CAP, dictada en Santiago, octubre de 2011 (documento inédito).
- MacBeath, J. (2011). *Liderar el aprendizaje dentro y fuera de la escuela*. Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.
- Majluf, N. y Hurtado, J. M. (2008). *Hacia una mejor gestión en los colegios. Influencia de la cultura escolar sobre la educación*. Santiago: Andros Impresores.
- MINEDUC. (2009). *Resultados nacionales SIMCE 2008*. Unidad de Currículum y Evaluación, Ministerio de Educación.
- MINEDUC. (2010). Base de datos de docentes. División de Planificación y Presupuesto. Ministerio de Educación.
- Montt, P., Elacqua, G., González, P., Raczynski, D. y Pacheco, P. (2006). *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Serie Bicentenario. Santiago: Ministerio de Educación.
- Muijs, D., Ainscow, M., Chapman, C. y West, M. (Eds.). (2011). *Collaboration and networking in education*. UK: Springer.
- Muñoz, G. y Marfán, J. (2011). Competencias y formación para un liderazgo escolar efectivo en Chile. *Revista Pensamiento Educativo*, 48(1), 63-80.
- Núñez, I., Weinstein, J. y Muñoz, G. (2010). ¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile (1929-2009). *Psicoperspectivas*, 9(2), 53-81.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*, Paris: OCDE.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2005). *The definition and selection of key competences*. OECD.
- Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (2008). *Improving school leadership. Volume 1: Policy and practice*. Paris: OECD.
- Robinson, V., Hohepa, M. y Lloyd, C. (2009). *School leadership and student outcomes: Identifying what works and why. Best evidence synthesis iteration [BES]*: New Zealand Ministry of Education.
- Rodríguez, D. y Opazo, P. (2007). *Comunicaciones en la organización*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Seashore Lewis, K., Leithwood, K., Wahlstrom, K. y Anderson, S. (2010). *Investigating the links to improved student learning. Final report of research findings*. Learning from Leadership Project. Wallace Foundation.

- Spillane, J. y Zuberi, A. (2009). Designing and piloting a daily practice log. Using logs to study the practice of leadership. *Educational Administration Quarterly*, 45(7), 375-423.
- Waters, T., Marzano, R. y McNulty, B. (2005). *Balanced leadership: What 30 years of research tells us about the effect of leadership on student achievement*. Denver: Mid-continent Research for Education and Learning.
- Weinstein, J. (2009). Liderazgo directivo, asignatura pendiente de la reforma educacional chilena. *Estudios Sociales*, 117, 123-147.
- Weinstein, J., Muñoz, G., Concha, C., Garay, S., Horn, A., Marfán, J., Uribe, M. y Volante, P. (2009). Prácticas de liderazgo directivo y resultados de aprendizaje: Hacia conceptos capaces de guiar la investigación empírica. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 7(3), 19-33.
- Weinstein, J., Muñoz, G. y Raczynski, D. (2011). *School leadership in Chile: Breaking the inertia*. En T. Townsend y J. MacBeath (Eds.), *International Handbook of Leadership for Learning*. Dordrecht: Springer.

ANEXO

Encuesta *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile*

Los datos presentados en este artículo provienen fundamentalmente de una encuesta aplicada en Chile en el año 2009. Esta encuesta permitió caracterizar a los directivos escolares, conocer la frecuencia con que desarrollan ciertas prácticas (desde la perspectiva de los docentes), identificar algunos factores que pueden incidir en dichas prácticas y finalmente relacionar lo que los directores hacen con algunas variables de resultado.

Se aplicaron cuatro cuestionarios, dirigidos a sostenedores, directores, jefes técnicos y docentes, capturando información sobre lo que sucede en cada escuela en forma diferenciada según cada tipo de actor. De esta manera, las *prácticas* directivas fueron fundamentalmente reportadas por los docentes, aunque algunos aspectos relacionados con ellas, como el uso del tiempo, fueron preguntados al mismo director, al jefe técnico y al sostenedor.

Los cuestionarios se construyeron complementando dos criterios centrales: que fueran comparables a nivel internacional y que tuvieran en cuenta las especificidades del contexto nacional. El criterio de comparabilidad se aplicó especialmente a las variables de prácticas mediadoras y a algunas de contexto como las referidas a atribuciones del director. También se revisaron las categorías que utiliza la OCDE para estudiar el grado de autonomía en las decisiones escolares de diferentes países y se utilizaron estas categorías para preguntar por las atribuciones de la escuela y del director.

La encuesta fue aplicada a una muestra de 649 escuelas que imparten enseñanza básica, representativas de la realidad nacional en sectores urbanos. Esta representatividad consideró los diferentes tipos de dependencia administrativa (escuelas municipales, particulares subvencionadas y particulares pagadas). Se seleccionaron escuelas en que los directores evaluados tuvieran una antigüedad en el cargo de al menos dos años. La muestra final estuvo compuesta por 269 escuelas del sector municipal, 290 escuelas del sector particular subvencionado y 90 escuelas del sector particular pagado. El cuadro siguiente presenta la muestra finalmente alcanzada en el estudio.

Muestra final del estudio

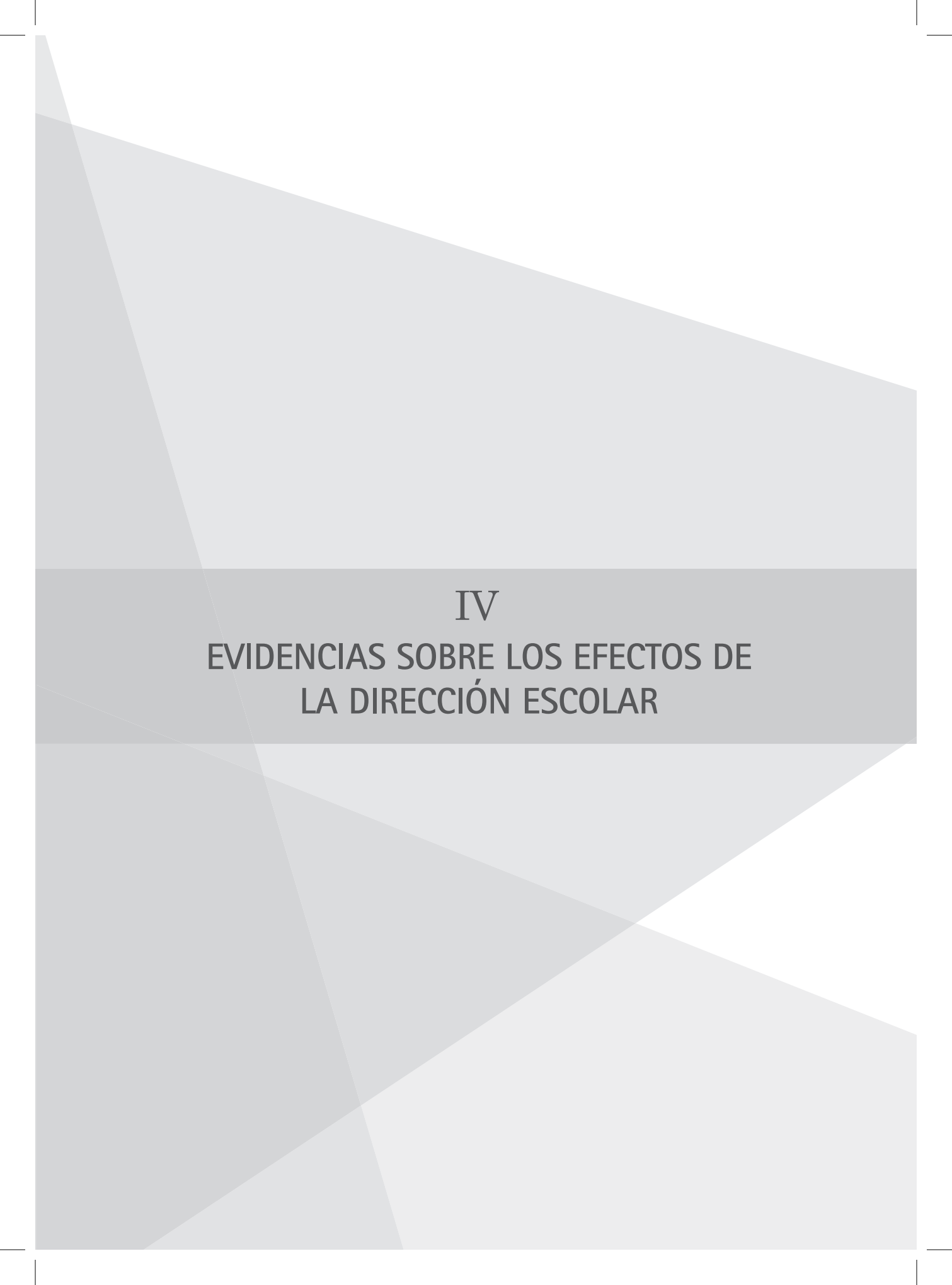
Sector	Composición de la muestra por actores			
	Directores	Docentes	Jefes Técnicos	Sostenedores
Municipal	269	1.270	260	44
Particular subvencionado	290	1.436	273	193
Particular pagado	90	442	84	40
Total	649	3.148	617	277

Fuente: Elaboración propia.

En base a lo anterior, la muestra del estudio permite realizar inferencias estadísticas para los establecimientos del universo en cada tipo de dependencia con un error máximo que va entre el 4,9% y el 8,3%, según la dependencia.

Con anterioridad al análisis de los datos, se realizó un análisis factorial confirmatorio que permitió validar la robustez de cada una de las dimensiones de prácticas de liderazgo,

aspecto central del estudio. En la fase de análisis –fundamentalmente descriptiva– de la cual se derivan los resultados que presenta este artículo, se analizó el comportamiento de las variables de estudio según los datos levantados mediante distintas preguntas de la encuesta a directores y docentes. Se aplicaron métodos estadísticos descriptivos, principalmente medias, desviaciones estándar y tablas de cruce entre variables, que permitieron apreciar las diferencias en la opinión de docentes de diferentes tipos de escuelas respecto a sus directores, y observar cómo varía la opinión de los docentes respecto del director, frente a diferentes características (género, experiencia en el cargo, nivel de formación, entre otras).



IV
EVIDENCIAS SOBRE LOS EFECTOS DE
LA DIRECCIÓN ESCOLAR

EL IMPACTO DE LA GESTIÓN SUTIL SOBRE EL RENDIMIENTO ESCOLAR

Nicolás Majluf

Nicolás Majluf

Profesor del Departamento de Ingeniería Industrial y de Sistemas, de la Escuela de Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica de Chile (nmajluf@ing.puc.cl).

Este artículo se elaboró sobre la base del libro de Nicolás Majluf y Maximiliano Hurtado *Hacia una mejor gestión en los colegios: Influencia de la cultura escolar sobre la educación*, Departamento de Ingeniería Industrial y de Sistemas, Pontificia Universidad Católica de Chile, segunda edición, marzo de 2010, que recoge los resultados de una extensa investigación realizada fundamentalmente entre 2007 y 2008.

Introducción

En este trabajo se mira la educación desde la gestión. Se propone que mejorando la gestión de los colegios se puede afectar positivamente el rendimiento escolar. El acento está puesto en el mundo de la “gestión sutil” (*soft management*), que tiene sus bases en las ciencias del comportamiento.

Este documento es un extracto de una extensa investigación cuyo objetivo principal fue analizar las diferencias en los resultados de aprendizaje obtenidos por colegios que atienden a una población escolar de similares condiciones socioeconómicas y determinar en qué medida estas diferencias se explican a través de las variables propias de la relación interpersonal entre los profesores y el director¹. El resultado de este trabajo se recogió en un libro, sobre la base del cual se ha elaborado este artículo².

La propuesta central de este estudio es que la gestión escolar puede hacer una contribución significativa al proceso de enseñanza-aprendizaje, lo que traería consigo una mejoría sustantiva de los índices de rendimiento académico, particularmente de los estudiantes más vulnerables desde un punto de vista socioeconómico.

Los objetivos específicos del trabajo son:

1. Identificar las variables más relevantes de la “gestión sutil”.
2. Caracterizar la cultura escolar chilena en términos de las variables anteriores.
3. Determinar el perfil de las escuelas que logran altos rendimientos, utilizando para ello las variables de la “gestión sutil”, y comparar este resultado con otras escuelas similares que no consiguen los mismos rendimientos.
4. Identificar las variables más relevantes de la “gestión sutil” que explican las diferencias entre escuelas de alto y de bajo rendimiento académico.
5. Estimar la contribución diferencial que las variables de la “gestión sutil” ejercen sobre el rendimiento académico, por encima del condicionamiento impuesto por el nivel socioeconómico.

Las conclusiones de este estudio se extraen de una extensa revisión bibliográfica y del análisis de dos muestras, que se documentan ampliamente en las tesis de Espinosa³ y Hurtado⁴. La primera muestra cubre a 436 docentes y 281 directores de 436 establecimientos

¹ Trabajaron directamente en esta investigación dos alumnos de Magíster de la Escuela de Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Lorena Espinosa y Maximiliano Hurtado, e indirectamente varios otros. En el texto se hace referencia a los trabajos de Marcela Valenzuela y Denisse Faúndez, que se vinculan con varios trabajos anteriores.

² Nicolás Majluf y Maximiliano Hurtado. *Hacia una mejor gestión en los colegios: Influencia de la cultura escolar sobre la educación*. Departamento de Ingeniería Industrial y de Sistemas, Pontificia Universidad Católica de Chile, segunda edición, marzo de 2010.

³ Espinosa, L. (2007). *Gestión de instituciones escolares: Las variables claves de las relaciones interpersonales y su influencia sobre el rendimiento escolar*. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias de la Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile.

⁴ Hurtado, J. (2008). *Gestión de instituciones escolares: La cultura escolar chilena y la influencia de las variables del soft management sobre el rendimiento escolar*. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias de la Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile.

educacionales y tiene como principal característica el hecho de ser polar, es decir, los colegios seleccionados tienen resultados en la prueba SIMCE⁵ (matemática de 4º básico del año 2005) que los ubican en el cuartil superior (262 puntos o más) o en el inferior (221 puntos o menos). La segunda es una muestra que se tomó en nueve comunas de las Regiones Metropolitana y de Valparaíso pertenecientes a la red de municipios del programa PuentesUC de la Pontificia Universidad Católica de Chile, sin ninguna consideración en cuanto al puntaje en la prueba SIMCE (que en este caso corresponde a la prueba de matemática de 4º básico del año 2006)⁶. Cubre a 86 docentes y 35 directores de 86 establecimientos.

Este artículo se estructura en cinco secciones, que corresponden a cada uno de los objetivos específicos enunciados, y se cierra con una sección de comentario de los resultados⁷.

1. Las variables de la gestión sutil: modelo de la relación director-profesor

En la figura 1 se presenta el modelo de la relación director-profesor que se utiliza en este estudio. Este modelo es el resultado de varios años de trabajo e investigación en el tema de la gestión sutil. Una parte de este esfuerzo corresponde a una revisión bibliográfica de una diversidad de trabajos de la literatura y la otra a trabajos empíricos realizados con alumnos de la Escuela de Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica de Chile⁸. A partir de los resultados encontrados en estos trabajos, se fue perfeccionando un instrumento para medir cada una de las variables identificadas en la figura. Las respuestas corresponden a una escala Likert de 4 puntos, desde “completamente en desacuerdo” hasta “completamente de acuerdo”.

Los pasos que se siguieron en la construcción y validación del instrumento de medición fueron:

- (1) Identificación preliminar de las escalas y análisis de la validez de contenido. Las escalas fueron revisadas por un grupo constituido por profesores de ingeniería, psicología, sociología y alumnos de postgrado, todos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que en conjunto decidieron sobre la adecuación del contenido de los ítems.

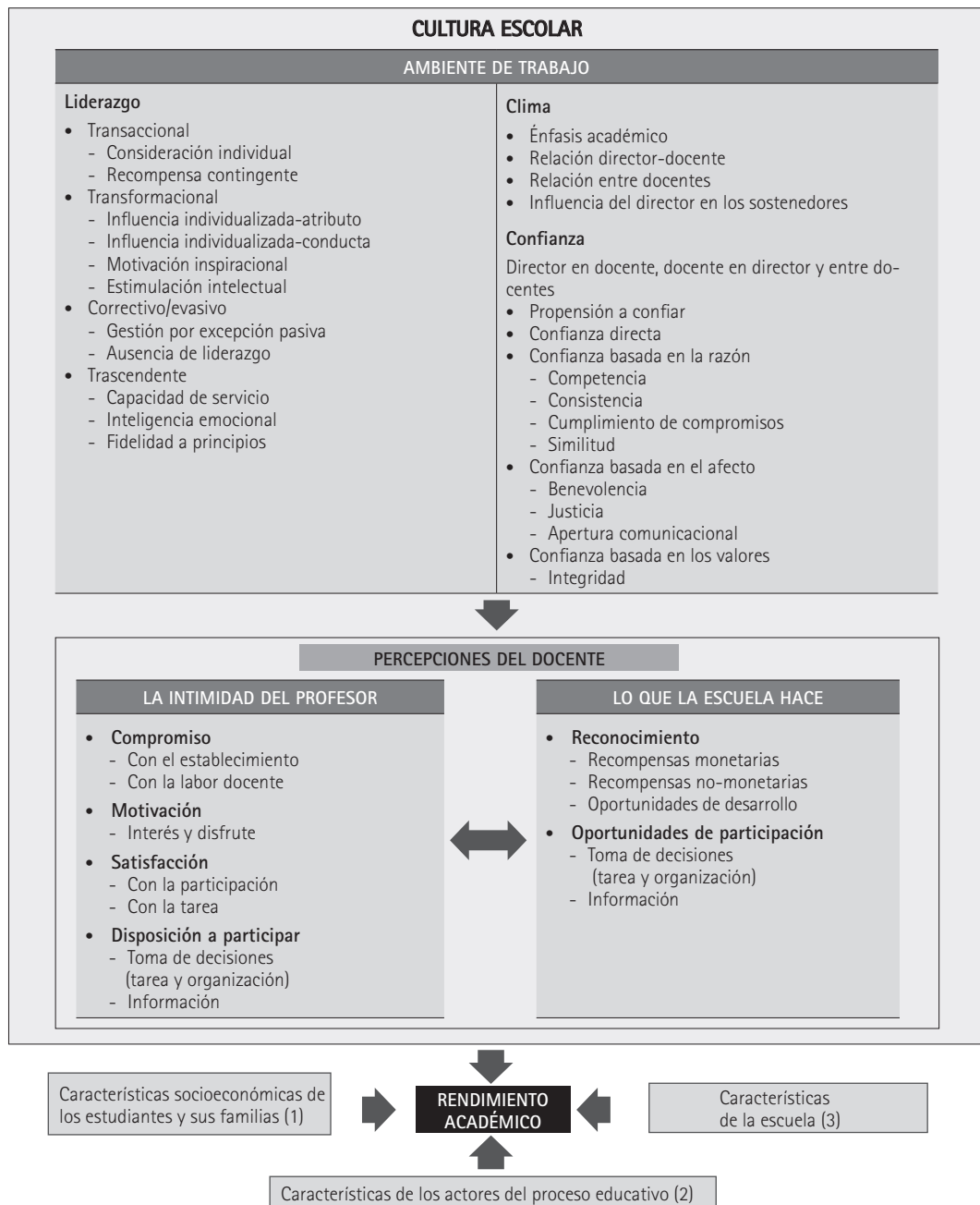
⁵ Sistema de Medición de Calidad de la Educación, es el sistema nacional de evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile.

⁶ Se trata de las comunas de La Florida, La Pintana, Macul, Maipú, Peñalolén, Puente Alto, Renca, San Felipe y Santiago.

⁷ A lo largo de este artículo se han omitido las referencias bibliográficas para hacer más fácil la lectura, pero se ha agregado el listado de las publicaciones consultadas más relevantes al final del documento. Para mayores antecedentes, consultar las tesis de Espinosa (2007) y Hurtado (2008) antes citadas.

⁸ Esta selección de variables surge de nuestro trabajo con varios alumnos. Los trabajos iniciales corresponden principalmente a los alumnos Patricia Cabrera (1995), Belén Calvo (1998), María José Deichler (1999), María Cristina Effa (1999), Carolina Oddó (2000), Álvaro Espejo (2000), Patricia Andrade (2001), Santiago Mingo (2001) y Patricia Jiménez (2004). Los trabajos posteriores más significativos son los de Myriam Aluanlli (2003), Daniela Acuña (2004), Marcela Valenzuela (2005), Rodrigo Sarquis (2006), Denisse Faúndez (2006), Lorena Espinoza (2007), Carolina Osses (2008) y Maximiliano Hurtado (2008).

Figura 1. Modelo de la relación director-profesor



1. Las características socioeconómicas de los estudiantes y sus familias son: nivel educacional de los padres, expectativas de los padres respecto al futuro académico de sus hijos, ingreso mensual y gasto directo en educación.
2. Las características de los actores del proceso educativo son: sexo, edad, estado civil y experiencia de directores y profesores.
3. Las características de la escuela son: dependencia administrativa, infraestructura, cantidad de docentes, razón profesor-alumnos, ubicación y grupo socioeconómico al que atiende.

Fuente: Elaboración propia, en el marco de la investigación mencionada de Majluf y Hurtado (2010).

- (2) Determinación de la confiabilidad y validez de las escalas utilizando diversos métodos estadísticos. Para determinar la confiabilidad de las escalas de medición se aplicaron el Alpha de Cronbach y la Correlación Ítem-Escala (CIE) a los datos de las muestras. Se exigía un Alpha de Cronbach mayor a 0,7 y una Correlación Ítem-Escala mayor a 0,4. Si no se alcanzaban los niveles de confiabilidad requeridos, se eliminaba un ítem de la escala.
- (3) Construcción de las escalas definitivas a la luz de los resultados obtenidos. Las confiabilidades de estas escalas están entre 0,81 y 0,96.

Las variables incluidas se clasifican en tres grupos principales:

- (1) *El ambiente de trabajo*, que se recoge en el estilo de liderazgo del director, el clima escolar y la confianza en las relaciones entre el director y cada profesor, y de los profesores entre sí.
- (2) *Lo que la escuela hace*, que se refiere a las percepciones del docente sobre las decisiones directivas de reconocimiento y oportunidades de participación.
- (3) *La intimidad del profesor*, que se refleja en las actitudes de los docentes hacia su entorno laboral y se manifiesta en su compromiso, motivación, satisfacción y disposición a participar (y en la brecha que aprecian entre su disposición a participar y las oportunidades de participación que ofrece la escuela).

A esto deben sumarse variables que de distintas formas condicionan el proceso de enseñanza-aprendizaje, tales como:

- Las características socioeconómicas de los estudiantes y sus familias (nivel educacional de los padres, expectativas de los padres respecto al futuro académico de sus hijos, ingreso mensual y gasto directo en educación).
- Las características demográficas de los actores del sistema educativo (sexo, edad, estado civil y experiencia de directores y profesores).
- Las características de la escuela (dependencia administrativa, infraestructura, cantidad de docentes, razón profesor-alumnos, ubicación, grupo socioeconómico al que atiende).

2. La cultura escolar chilena

Los resultados obtenidos del análisis de los datos permiten identificar algunos de los aspectos más representativos de la cultura escolar chilena, los que se presentan en términos de las variables del modelo:

Liderazgo

En las escuelas se distingue con claridad entre el liderazgo transformacional-trascendente (que apela a la motivación intrínseca) y el liderazgo transaccional (que apela a las compensaciones). Este resultado no es sorprendente, porque las escuelas son percibidas por los docentes como lugares donde realizan su vocación de servicio, de modo que ellos les otorgan menos peso a las recompensas monetarias que, por ejemplo, los trabajadores de una empresa.

Clima

Los docentes consideran, en general, que el director es de buen trato, pero su opinión es menos positiva respecto a los temas administrativos como la revisión de planificaciones o la fijación de estándares de desempeño (cuadro 1). Esto indica que los docentes perciben a un director amable, pero que no es eficiente en su gestión.

Cuadro 1. Percepciones de los docentes respecto a su director

Nº de pregunta	Alternativa (%)			
	Completamente en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Completamente de acuerdo
P 161: El (la) director(a) define estándares de desempeño claros, desafiantes y alcanzables para los docentes de esta escuela.	25,4%	30,9%	28,4%	15,3%
P 167: El (la) director(a) revisa las planificaciones hechas por los docentes	26,3%	33,6%	25%	15,1%
P 162: El (la) director(a) es amistoso y amable con los docentes.	2,4%	14,8%	45,1%	37,6%
P 163: Existen buenas relaciones humanas entre el (la) director(a) y los docentes (profesorado, administrativos, etc.).	2,2%	16,7%	46,4%	34,7%

Nota: Resultados obtenidos de la muestra de Espinosa (2007) de 436 docentes.

Confianza

La confianza en la cultura escolar chilena tiene sus bases predominantemente en lo afectivo, por lo que cuando se evalúa la integridad de una persona, su competencia y el cumplimiento de los compromisos adquiridos, esta evaluación se hace desde el afecto. Esto no es así en la empresa, donde la apreciación de la competencia de una persona se hace desde la razón (es una evaluación más fría) (cuadro 2). En general, casi todas las variables que se emplean en este estudio como reflejo de distintas dimensiones cognitivas, afectivas y valóricas de la confianza son, en el caso de los colegios, una sola dimensión de carácter afectivo. En la confianza entre el director y sus profesores no se distingue la razón del afecto. Esto no es así en la empresa.

Cuadro 2. Comparación de las dimensiones de la confianza entre la escuela y la empresa

	Escuela	Empresa
Componentes	Dimensión	Dimensión
Competencia	Afectiva	Cognitiva
Consistencia	Cognitiva	Cognitiva
Similitud	Cognitiva	Cognitiva
Benevolencia	Afectiva	Afectiva
Justicia	Afectiva	Afectiva
Apertura comunicacional	Afectiva	Afectiva
Cumplimiento de compromisos	Afectiva	Incierta
Integridad	Afectiva	Incierta

Nota: Se señalan en *negritas* las dimensiones que son distintas en la escuela respecto a la empresa. Estos resultados se obtuvieron en el caso de la escuela de la muestra de Espinosa (2007) de 436 profesores y en el caso de la empresa de la tesis de Valenzuela (2005) compuesta por tres muestras de 462, 427 y 361 subordinados.

La preeminencia de lo afectivo es una característica distintiva de la cultura escolar que se manifiesta con claridad en las percepciones del liderazgo que tienen los docentes, en la imposibilidad de distinguir el contexto afectivo del administrativo en las dimensiones del clima, y en la apreciación indiferenciada entre lo racional y lo afectivo que tanto director como profesores tienen para confiar en la otra persona. La decisión de confiar se toma desde el afecto y no desde la razón.

Reconocimiento

Resulta elocuente que en la percepción de los docentes el reconocimiento que el director hace de su labor sea la peor evaluada de todas las dimensiones del estudio (cuadro 3).

Cuadro 3. Puntuación promedio para las distintas dimensiones medidas

Dimensiones	Promedio
Motivación	3,58
Disposición a participar	3,49
Satisfacción	3,40
Compromiso	3,13
Confianza en el director	3,08
Liderazgo transformacional / trascendente	3,03
Falta de liderazgo	2,89
Clima Escolar	2,88
Oportunidades de participación	2,82
Liderazgo transaccional	2,77
Reconocimiento	2,30

Nota: El cuadro muestra el promedio de las dimensiones ordenadas de mayor a menor para la muestra de Espinosa (2007) de 436 profesores. Los puntajes van en una escala de 1 a 4 puntos, en la cual un mayor puntaje representa una evaluación más positiva.

Los profesores no aprecian una relación estrecha entre desempeño y reconocimiento. Un aspecto muy relevante es que sienten que su sueldo no depende de su desempeño. Tampoco perciben oportunidades de desarrollo como capacitaciones o perfeccionamientos, ni dan cuenta de felicitaciones públicas por su labor. Los docentes sienten que sus logros no son reconocidos, más aún que el reconocimiento no depende de la calidad de su trabajo (cuadro 4). En suma, el reconocimiento es una variable que los directores no manejan bien.

Cuadro 4. Percepciones de los docentes sobre el reconocimiento

Nº de pregunta	Alternativa (%)			
	Completamente en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Completamente de acuerdo
P 83: En esta institución los docentes que se desempeñan mejor en su trabajo reciben los mejores salarios.	70%	22%	6%	2%
P 84: En esta institución, mientras mejor se haga el trabajo, tanto mayor es el reconocimiento que se recibe.	35%	30%	25%	10%
P 82: Cuando obtiene logros importantes con sus estudiantes usted recibe manifestaciones de aprecio y apoyo de parte del equipo directivo.	14%	40%	22%	24%
P 72: En esta escuela existen incentivos para que usted se capacite y perfeccione.	19%	34%	25%	22%
P 79: Cuando hace bien su trabajo, usted es reconocido y felicitado públicamente.	18%	35%	27%	20%

Nota: Resultados obtenidos de la muestra de Espinosa (2007) de 436 docentes.

Compromiso, motivación, satisfacción y disposición a participar

En general, los docentes de las escuelas chilenas muestran actitudes muy positivas hacia su labor y manifiestan una clara vocación por la enseñanza. Esto se manifiesta en su compromiso, motivación, satisfacción y disposición a participar (cuadro 5).

Cuadro 5. Variables con puntuación promedio más elevada

Variables	Promedio
Motivación	3,58
Disposición a participar	3,49
Satisfacción	3,40
Compromiso	3,13
Confianza en el director	3,08
Liderazgo transformacional / trascendente	3,03
Falta de liderazgo	2,89
Clima escolar	2,88
Oportunidades de participación	2,82
Liderazgo transaccional	2,77
Reconocimiento	2,30

Nota: El cuadro presenta el promedio de las dimensiones ordenadas de mayor a menor para la muestra de Espinosa (2007) de 436 profesores. Los puntajes están en una escala de 1 a 4 puntos (es el mismo cuadro 3). Se aprecia que las cuatro variables marcadas en *negritas*, que se refieren a la intimidad del profesor, son las mejor evaluadas.

Pero un aspecto significativo es que el compromiso con su labor es considerablemente más alto que su compromiso con el establecimiento en el que se desempeñan (cuadro 6).

Cuadro 6. Diferencia en la percepción del compromiso

Tipos de compromiso	Promedio	Diferencia
Compromiso con la labor (interno)	3,51	
Compromiso con el establecimiento (nexo)	3,17	**

Nota: El cuadro presenta los puntajes promedio para estas variables en la muestra de Espinosa (2007) de 436 docentes. El signo ** indica que la diferencia es estadísticamente significativa.

3. El perfil de las escuelas de alto rendimiento

Se define como escuelas de alto rendimiento a aquellas que obtienen puntajes muy por encima de los conseguidos por otras que atienden a una población de similar nivel socioeconómico. Sin duda son muchos los factores que influyen en ese rendimiento superior. Pero en este trabajo la búsqueda de una explicación se concentra en la gestión del colegio y, muy particularmente, en las variables de la “gestión sutil”.

Para separar entre escuelas de alto y de bajo rendimiento, se debe poner especial cuidado en determinar el nivel socioeconómico de la población estudiantil que atienden, para así poder asegurar que las diferencias que se detecten entre las escuelas no se deben a variables propias de la familia del alumno y otras externas a la esfera de acción del colegio, lo que invalidaría la comparación. Lo que verdaderamente importa es saber si hay algo que el colegio puede hacer para mejorar el aprendizaje de sus alumnos, no obstante los condicionamientos socioeconómicos.

En este estudio se utilizan dos métodos para identificar las escuelas de alto y de bajo desempeño, los que se aplican en dos muestras diferentes. A continuación se presentan los resultados.

Método 1: Muestra polar de los niveles socioeconómicos B y C

Este método se aplica en la muestra de 436 profesores de Espinosa (2007), que solo incluye colegios de niveles socioeconómicos B y C (medio, medio-bajo) en la categorización del SIMCE.

Como se indicó antes, se considera escuelas de rendimiento superior a las que lograron un puntaje en el 25% más alto del SIMCE (262 puntos o más en el SIMCE de matemática de 2005) y escuelas de rendimiento inferior a las que obtuvieron puntajes en el 25% más bajo (221 puntos o menos en la misma prueba).

En el cuadro 7 se presenta el resumen de las diferencias que se observan en las variables de la “gestión sutil” entre colegios de alto y de bajo rendimiento académico (seleccionados a partir de los resultados del SIMCE), desde la perspectiva de los profesores.

Cuadro 7. Percepciones de los docentes en colegios de alto y de bajo rendimiento

	Dimensión	Colegio de bajo rendimiento	Colegio de alto rendimiento	Significancia de la diferencia	
Liderazgo	Capacidad de servicio	2,97	3,03		
	Trascendente	Inteligencia emocional	3,03	3,15	
		Fidelidad a principios	2,98	3,12	
		Influencia idealizada (atributos)	2,89	3,07	
		Influencia idealizada (compromiso)	3,04	3,17	
	Transformacional	Motivación inspiracional	3,05	3,30	2,9%
		Estimulación intelectual	2,92	3,00	
	Transaccional	Consideración individual	2,84	2,93	
		Recompensa contingente	2,66	2,72	
	Ausencia de liderazgo	Gestión por excepción pasiva	2,84	2,94	
Falta de liderazgo		2,85	2,98		
Énfasis académico		2,76	3,20	< 0,001%	
Clima	Relación director-docente	2,90	2,97		
	Relación entre docentes	3,09	3,27		
	Influencia del director en los sostenedores	2,81	2,98		
Confianza docente en director	Propensión a confiar	2,73	2,74		
	Confianza directa	3,01	3,12		
	Competencia	3,13	3,28		
Basada en la razón	Consistencia	2,81	2,87		
	Cumplimiento de compromisos	3,20	3,28		
	Similitud	2,53	2,52		
Basada en el afecto	Benevolencia	3,24	3,30		
	Justicia	3,04	3,21	3,0%	
	Apertura comunicacional	3,21	3,26		
Basada en valores	Integridad	3,29	3,40		
Reconocimiento	Recompensas monetarias	1,46	1,54		
	Recompensas no monetarias	2,37	2,67	< 0,001%	
	Oportunidades de desarrollo	2,66	2,77		
Oportunidades de participación	Información	2,70	2,74		
	Toma de decisiones (tarea)	3,20	3,42	0,3%	
	Toma de decisiones (organizacional)	2,61	2,64		
Compromiso	Vínculo con el establecimiento	3,03	3,19	3,0%	
	Intención de abandono del establecimiento	2,70	2,60		
	Proyección en el establecimiento	3,60	3,63		
	Compromiso con la labor docente	3,34	3,60	1,5%	
Motivación	Interés y disfrute	3,61	3,67		
Satisfacción	Con la participación	2,98	3,09		
	Con la tarea	3,79	3,81		
Disposición a participar	Toma de decisiones	3,52	3,66		
	Información	3,54	3,56		

Nota: El cuadro presenta el puntaje promedio en cada dimensión (en una escala de 1 a 4, en que es más positivo un puntaje más alto) y el nivel de significancia del análisis de varianza hecho a la muestra de Espinosa (2007) de 436 docentes, para detectar diferencias entre los grupos de colegios de alto y de bajo rendimiento. Las filas sombreadas muestran diferencias significativas al 5% entre estos colegios (solo se reportan los niveles de significancia en estos casos).

En colegios de alto rendimiento se observa un liderazgo diferente en que se destaca la “motivación inspiracional”, es decir, la capacidad del director de conseguir que los docentes miren más allá de su interés personal, haciendo suyas las metas del colegio, solidarizando con el interés colectivo y preocupándose del bienestar de todo su grupo.

El clima organizacional se percibe de un modo más positivo en los colegios de alto rendimiento, y se aprecia un énfasis en lo académico por sobre otras consideraciones. Esto se traduce en que se promueve el interés de los alumnos por el aprendizaje, se definen metas claras, tanto directores como profesores se involucran en el logro de los objetivos académicos y se tienen altas expectativas respecto a los resultados que pueden alcanzar los estudiantes.

La confianza también se brinda de un modo diferente en colegios de alto rendimiento, porque se tiene la percepción de que el director es más justo en las decisiones que afectan directamente al cuerpo de profesores, distribuyendo premios y cargas en forma más equitativa.

El resultado de lo anterior no genera diferencias en la motivación, satisfacción y disposición a participar (lo que refleja que, en general, los profesores tienen actitudes positivas hacia su labor, en forma independiente del colegio en que se desempeñen), pero sí se aprecia un mayor compromiso en colegios de alto rendimiento, particularmente en lo que se refiere al nexo y la lealtad hacia el establecimiento.

Por último, los profesores de colegios de alto rendimiento tienen una opinión más positiva respecto a las recompensas que se les ofrecen, particularmente las de tipo no-monetario, y a las oportunidades que tienen de participar en decisiones relativas a su trabajo.

Método 2: Muestra de colegios municipales segmentada según los resultados del SIMCE ajustados por el nivel socioeconómico

Este método se aplica a la muestra de 86 profesores de Hurtado (2008), que considera a todos los colegios pertenecientes a la red de municipios del programa PuentesUC de la Pontificia Universidad Católica de Chile en nueve comunas de las Regiones Metropolitana y de Valparaíso, sin ninguna consideración en cuanto al puntaje en la prueba SIMCE (se utiliza la prueba de matemática de 2006 aplicada al 4° básico). Se considera escuelas de rendimiento superior a las que exceden el resultado esperado para ellas en las pruebas SIMCE, estimado a partir de las características socioeconómicas y demográficas de sus alumnos. Las de rendimiento inferior son las que obtienen resultados que no alcanzan dicho resultado esperado.

El análisis se hace en dos etapas: primero se asocian las variables socioeconómicas y el rendimiento académico para definir el “resultado esperado” de un colegio y luego se compara este valor con el resultado efectivamente obtenido en la prueba SIMCE (de matemática del 2006) con el fin de separar los establecimientos educacionales entre los que exceden las expectativas de rendimiento escolar y los que no las alcanzan.

Las variables socioeconómicas que se utilizan para estimar el valor esperado del rendimiento de un colegio son: la experiencia del docente medida en años de ejercicio, el nivel educacional de ambos padres, las expectativas de los padres respecto

al futuro académico de los hijos, la razón de número de alumnos por cada profesor del establecimiento, la cantidad total de docentes del colegio, la dependencia administrativa de la escuela (si es o no corporación educacional), el gasto directo en educación de la familia y el ingreso mensual del hogar. Ellas explican el 58% de la varianza del rendimiento escolar (cuadro 8).

Cuadro 8. Análisis de regresión con variables de control de la situación socioeconómica y demográfica

Porcentaje de varianza explicada: 58%			
Variables de control	Coefficientes estandarizados	T	Nivel de significancia
(Constante)		4,798	< 0,001%
Años de experiencia del docente	-0,003	-0,033	
Educación del padre	0,279	1,205	
Educación de la madre	0,608	2,523	1,4%
Expectativas de los padres	0,263	1,620	
Razón número de alumnos por profesor	-0,038	-0,405	
Número total de docentes	0,133	1,381	
Condición de corporación educacional	0,013	0,156	
Gasto directo en educación de la familia	-0,169	-1,194	
Ingreso mensual del hogar	0,315	1,722	

Nota: El cuadro presenta los resultados de la regresión lineal hecha con la muestra de Hurtado (2008) de 86 docentes para la variable dependiente 'rendimiento académico', medida a través del puntaje SIMCE obtenido en matemática del 4° básico del año 2006. El porcentaje de varianza se determina del R^2 de la regresión.

Las variables más relevantes son el nivel educacional de la madre, el ingreso mensual de la familia y las expectativas de los padres acerca del futuro de sus hijos, las que influyen positivamente sobre el rendimiento de los alumnos. Esto indica que mientras mayor es el nivel de estudios alcanzado por la madre, mayor es el puntaje que se espera obtenga el alumno en la prueba SIMCE. De la misma forma, los alumnos pertenecientes a familias con mayores ingresos mensuales obtienen en promedio mejores resultados en esta evaluación. Lo mismo ocurre con las expectativas: mientras más esperen los padres de sus hijos, estos responderán de mejor manera.

Si bien solo la educación de la madre aparece como estadísticamente significativa, no es posible descartar las otras variables como irrelevantes, porque están altamente correlacionadas entre sí. El cuadro 9.a muestra que el nivel educacional de ambos padres, el ingreso familiar, el gasto en educación y las expectativas de los padres se encuentran altamente correlacionados. Esto lleva a pensar que las características socioeconómicas de la familia influyen como un solo gran factor sobre el rendimiento académico de los alumnos, lo que se corrobora en el cuadro 9.b.

Cuadro 9. Análisis de las asociaciones que muestran las variables socioeconómicas y demográficas de la familia del alumno**Cuadro 9.a.** Correlaciones entre variables socioeconómicas y demográficas

	Años de experiencia	Educación del padre	Educación de la madre	Ingreso	Expectativas	Gasto directo	Docentes totales	Razón	Corporación
Años de experiencia	1,00	-0,07	-0,02	-0,01	-0,01	-0,09	-0,07	-0,04	-0,20
Educación del padre	-0,07	1,00	0,91**	0,88**	0,81**	0,72**	0,11	0,22	-0,13
Educación de la madre	-0,02	0,91**	1,00	0,85**	0,86**	0,78**	0,16	0,20	-0,11
Ingreso	-0,01	0,88**	0,85**	1,00	0,77**	0,75**	0,11	0,13	-0,15
Expectativas	-0,01	0,81**	0,86**	0,77**	1,00	0,70**	0,18	0,10	-0,06
Gasto directo	-0,09	0,72**	0,78**	0,75**	0,70**	1,00	0,35	0,20	-0,03
Docentes totales	-0,07	0,11	0,16	0,11	0,18	0,35	1,00	0,40	-0,05
Razón	-0,04	0,22	0,20	0,13	0,10	0,20	0,40	1,00	0,18
Corporación	-0,20	-0,13	-0,11	-0,15	-0,06	-0,03	-0,05	0,18	1,00

** La correlación es significativa al 1%.

Cuadro 9.b. Análisis factorial de las variables de control

Variables	Factor		
	1	2	3
Educación del padre			
Educación de la madre			
Ingreso mensual del hogar			
Expectativas de los padres			
Gasto directo en educación de la familia			
Número de docentes totales			
Razón número de alumnos por profesor			
Condición de corporación educacional			
Años de experiencia del docente			

Nota: El análisis se hace a partir de la muestra de Hurtado (2008) compuesta por 86 docentes. Las variables representativas de la situación socioeconómica de la familia se agrupan en un único factor (designado con el número 1), lo que corrobora su alta asociación.

El resultado realmente obtenido por un colegio difiere de su “resultado esperado”, que corresponde a la estimación de su desempeño en el SIMCE (matemática, 4° básico, año 2006) realizada con la relación presentada en el cuadro 8. Con este antecedente, los 86 colegios de la muestra de Hurtado (2008) se segmentaron en dos grupos: los que obtienen resultados que exceden esta estimación y los que no la alcanzan. Luego, tal como ya se hizo anteriormente, se estudiaron las diferencias que se observan en las variables de la “gestión sutil” entre colegios de alto y de bajo rendimiento académico y se seleccionaron solo las que muestran diferencias significativas (hasta el 10%) (cuadro 10).

Cuadro 10. Variables de la "gestión sutil" que explican diferencias significativas entre colegios, una vez descontado el efecto de lo socioeconómico

Dimensión	Nivel de significancia
Énfasis académico	0,8%
Compromiso con la labor	2,6%
Recompensa contingente	7,2%
Fidelidad a principios	7,7%
Consideración individual	8,0%
Oportunidades de participación	8,3%
Compromiso con el establecimiento	9,9%

Nota: El cuadro presenta el nivel de significancia de las variables de la "gestión sutil" que tienen diferencias al comparar colegios de alto y bajo rendimiento, una vez que se descuenta la influencia de lo socioeconómico. Los valores se obtienen de un análisis de varianza entre los dos grupos de colegios definidos para la muestra de Hurtado (2008) de 86 docentes. Se muestran solo aquellas variables cuyo nivel de significancia es menor a 0,1 (significantes al 10%). Solo el énfasis académico y el compromiso con la labor son significantes al 5%.

Estas variables de la "gestión sutil" que se ingresan a la regresión están altamente correlacionadas entre sí y conforman un único factor (cuadro 11).

Cuadro 11. Análisis de las variables propias de la "gestión sutil"**Cuadro 11.a.** Correlaciones entre las variables propias de la "gestión sutil"

	Énfasis académico	Compromiso con la labor	Recompensa contingente	Fidelidad a principios	Consideración individual	Oportunidades de participación (toma de decisiones)	Compromiso con el establecimiento
Énfasis académico	1,00	0,40**	0,53**	0,44**	0,49**	0,48**	0,51**
Compromiso con la labor	0,40**	1,00	0,42**	0,38**	0,29*	0,34**	0,43**
Recompensa contingente	0,53**	0,42**	1,00	0,77**	0,80**	0,51**	0,42**
Fidelidad a principios	0,44**	0,38**	0,77**	1,00	0,82**	0,58**	0,38**
Consideración individual	0,49**	0,29*	0,80**	0,82**	1,00	0,60**	0,39**
Oportunidades de participación (toma de decisiones)	0,4**	0,34**	0,51**	0,58**	0,60**	1,00	0,25*
Compromiso con el establecimiento	0,51**	0,43**	0,42**	0,38**	0,39**	0,25*	1,00

** La correlación es significativa al 1%.

* La correlación es significativa al 5%.

Cuadro 11.b. Análisis factorial de las variables de la “gestión sutil”

	Factor 1
Énfasis académico	
Compromiso con la labor	
Recompensa contingente	
Fidelidad a principios	
Consideración individual	
Oportunidades de participación (toma de decisiones)	
Compromiso con el establecimiento	

Nota: El análisis se hace a partir de la muestra de Hurtado (2008) compuesta por 86 docentes. Todas las variables incluidas en este análisis se agrupan en un único factor (designado con el número 1), lo que corrobora su alta asociación.

En suma, las variables de “la gestión sutil” permiten distinguir entre escuelas de alto y de bajo rendimiento. Desde la perspectiva de los profesores, el liderazgo del director es clave para explicar las diferencias. Lo más distintivo es su capacidad para inspirar el trabajo de sus profesores y crear un clima en que se privilegia lo académico, y conseguir el compromiso de los docentes con su labor educacional. También son importantes el reconocimiento del trabajo del profesor (que incluye recompensas contingentes ligadas al desempeño) y las oportunidades de participación que brinda. Por último, con el método 1 (cuadro 7) también se destaca el hecho de que actúa con justicia, mientras que con el método 2 (cuadro 10) lo que se releva es la fidelidad a principios y la consideración individual.

4. Las variables de gestión más relevantes

El cuadro 12 muestra las variables que presentaron diferencias significativas en el análisis del perfil de las escuelas de alto rendimiento con los dos métodos descritos en la sección anterior. Dada la diferencia de muestras y de métodos, se considera que tienen un mayor poder explicativo las variables de gestión que permiten diferenciar colegios de alto y de bajo rendimiento, y que se repiten en ambos casos.

Cuadro 12. Comparación del perfil de los colegios de alto rendimiento obtenido con cada uno de los dos métodos

	Dimensión	Método 1	Método 2
Liderazgo	Capacidad de servicio		
	Inteligencia emocional		
	Fidelidad a principios		
	Influencia individualizada (atributos)		
	Influencia individualizada (compromiso)		
	Motivación inspiracional		
	Estimulación intelectual		
	Consideración individual		
	Recompensa contingente		
	Gestión por excepción pasiva		
	Falta de liderazgo		

Cuadro 12. (conclusión)

	Dimensión	Método 1	Método 2
Clima	Relación director-docente		
	Relación entre docentes		
	Énfasis académico		
	Influencia del director en sostenedores		
	Grado de cercanía entre colegas		
Confianza del docente en el director	Propensión a confiar		
	Benevolencia		
	Competencia		
	Apertura comunicacional		
	Consistencia		
	Similitud		
	Integridad		
	Cumplimiento de compromisos		
Confianza entre docentes	Justicia		
	Confianza directa		
	Benevolencia		
	Competencia		
	Apertura comunicacional		
	Integridad		
Compromiso	Cumplimiento de compromisos		
	Confianza directa		
	Compromiso con el establecimiento		
	Compromiso (intención de abandono)		
	Compromiso (proyección)		
Motivación	Compromiso con la labor docente		
	Interés y disfrute		
Satisfacción	Con la participación		
	Con la tarea		
Disposición a participar	Toma de decisiones		
	Información		
Reconocimiento	Recompensas no monetarias		
	Oportunidades de desarrollo		
Oportunidades de participación	Toma de decisiones		
	Información		

Nota: El cuadro presenta los resultados de los análisis hechos con la muestra de Espinosa (2007) de 436 docentes (Método 1 en la sección anterior) y Hurtado (2008) de 86 docentes (Método 2 en la sección anterior). Las celdas sombreadas son las que presentan diferencias relevantes. Las celdas en negro implican diferencias significativas al 5% en el análisis de regresión y las en gris al 10%.

Se aprecia que el énfasis académico, el compromiso con el establecimiento y con la labor docente, y las oportunidades de participación en la toma de decisiones son variables que se repiten en ambos análisis, por lo que son las más relevantes de tener en cuenta al analizar la gestión de las instituciones escolares.

La motivación inspiracional (dimensión del liderazgo transformacional), la justicia (dimensión de la confianza) y las recompensas no monetarias son variables que aparecen

como relevantes al analizar el perfil de las escuelas de alto rendimiento con el Método 1, pero que no resultan significativas al controlar estadísticamente el impacto de lo socioeconómico en el Método 2. Es decir, estas tres variables indican que:

- En colegios a los que les va relativamente bien en el SIMCE (en el sentido de que se ubican en el cuartil superior de resultados), el éxito de los alumnos se asocia con docentes que tienen una mejor percepción del liderazgo del director, lo sienten más justo y consideran que los reconoce más. O por el contrario, en colegios a los que les va relativamente mal en el SIMCE (están en el cuartil inferior), se encuentran docentes que se sienten menos inspirados por el director, lo perciben menos justo (lo que debilita la confianza) y se consideran menos reconocidos. Sin embargo, estas diferencias quedan completamente explicadas por el distinto nivel socioeconómico de las poblaciones estudiantiles que atienden dichos colegios.
- Ello implica que la selección del equipo directivo y del cuerpo de profesores se asocia a lo socioeconómico. Pero no implica necesariamente que sea lo socioeconómico lo que determina el rendimiento escolar. Lo que ocurre es que el proceso por el cual se eligen las autoridades y profesores del colegio es afectado por lo socioeconómico de un modo que influye negativamente en la atención de los niños en condición desmedrada: los mejores directores y profesores, que tienen una mayor posibilidad de elegir el lugar de trabajo, tenderán a rehuir establecimientos demasiado complejos, de tal modo que los profesores con menos preparación y competencias quedan con la responsabilidad de atender a dichos niños, aunque es una tarea más compleja y difícil.

Por último, en el mismo cuadro se puede apreciar que hay tres dimensiones del liderazgo que tienen alguna significancia si se aísla el efecto de lo socioeconómico, las cuales no aparecían como relevantes con el Método 1: Fidelidad a principios (una dimensión del liderazgo trascendente), consideración individual y recompensas contingentes (ambas dimensiones del liderazgo transaccional). Esto significa, en primer lugar, que el liderazgo del director importa y que el liderazgo que se destaca es el que propone un proyecto educacional atractivo (trascendente, que entusiasma a los profesores) y que sabe cómo compensar adecuadamente sus logros (transaccional, que sabe reconocer). Sin duda, el tema del reconocimiento, que aparece como una debilidad en la cultura escolar chilena, merece un análisis más profundo, porque las compensaciones contingentes van asociadas a una evaluación de desempeño positiva, lo que no es fácilmente aceptado en la cultura educacional de nuestro país.

5. Estimación de la contribución que hace la “gestión sutil” al rendimiento académico

Los resultados descritos en la sección anterior permiten reafirmar que el rendimiento académico de los estudiantes se ve afectado de un modo importante por dos grandes factores, el socioeconómico y un factor propio de la “gestión sutil”. La influencia de ambos factores puede estimarse utilizando las variables analizadas en este estudio en forma desagregada o en forma agregada.

Las variables socioeconómicas son: el nivel educacional de ambos padres, las expectativas de los padres respecto al futuro académico de sus hijos, el ingreso familiar y el gasto directo en

educación. Si se agregan, estas forman un único “factor socioeconómico”.

Las variables propias de la “gestión sutil” son: el énfasis académico (dimensión del clima escolar), el compromiso del docente con su labor, la fidelidad a principios del director (dimensión del liderazgo trascendente), las dimensiones de recompensa contingente y consideración individual (liderazgo transaccional), el compromiso del docente con la escuela y las oportunidades de participación en la toma de decisiones. Si se agregan, estas forman un único “factor de la gestión sutil”.

Al realizar una regresión con estos dos grandes factores como predictores del rendimiento académico, se obtiene que en conjunto explican un 61,5% de la varianza del rendimiento académico. Si bien la influencia del factor socioeconómico es mayor, la influencia del factor propio de las variables de la “gestión sutil” es igualmente significativa (cuadro 13). Por consiguiente, ambos factores son altamente relevantes para explicar el rendimiento académico de los estudiantes.

Cuadro 13. Análisis de regresión para los factores socioeconómico y de la “gestión sutil”

Porcentaje de varianza explicada: 61,5%			
Factores que explican el rendimiento académico	Coefficientes estandarizados	T	Nivel de significancia
(Constante)		138,629	< 0,001%
Factor socioeconómico	0,774	10,292	< 0,001%
Factor de la “gestión sutil”	0,225	3,389	< 0,001%

Nota: El cuadro presenta los resultados de la regresión lineal hecha con la muestra de Hurtado (2008) de 86 docentes para la variable dependiente rendimiento académico, medida a través del puntaje SIMCE de matemáticas de 2006. El porcentaje de varianza se determina mediante el coeficiente del estimador R^2 de la regresión.

El análisis desagregado de las variables más influyentes indica que estas son tres: el énfasis académico, el nivel educacional de la madre y las expectativas de los padres respecto al futuro académico de sus hijos. Estas tres variables por sí solas explican un 63% de la varianza del rendimiento académico de los alumnos (cuadro 14).

Cuadro 14. Análisis de regresión seleccionando las variables más relevantes

Porcentaje de varianza explicada: 63,1%			
VARIABLES MÁS RELEVANTES	Coefficientes estandarizados	T	Nivel de significancia
(Constante)		3,722	< 0,001%
Énfasis académico	0,219	2,925	0,5%
Educación de la madre	0,392	2,644	1,0%
Expectativas	0,370	2,517	1,4%

Nota: El cuadro presenta los resultados de la regresión lineal hecha con la muestra de Hurtado (2008) de 86 docentes para la variable dependiente rendimiento académico, medida a través del puntaje SIMCE de matemáticas de 2006. El porcentaje de varianza se determina mediante el coeficiente del estimador R^2 de la regresión.

Si hubiese que señalar tan solo una variable por su impacto sobre el rendimiento escolar, habría que seleccionar la creación de un clima que enfatice lo académico, que se logra mediante: (1) la formulación de un proyecto educativo de excelencia con altos estándares de desempeño, (2) la convicción de todos los involucrados, docentes y equipo directivo, de que

todos los niños pueden aprender, pues las expectativas crean realidades y si estas son bajas respecto de un alumno, sus posibilidades de avanzar en sus estudios se ven reducidas, y (3) la capacidad que tengan los profesores de motivar a sus alumnos por el aprendizaje, despertando su interés y entusiasmo, y al mismo tiempo manteniendo un ambiente de disciplina y orden en la sala de clases.

En la creación de un buen clima académico importa de un modo muy relevante lo que el director hace, pero también la forma en que el profesor participa en el proceso de enseñanza-aprendizaje y cómo responde a la invitación del director. De hecho, el énfasis académico está altamente relacionado con el compromiso de los docentes.

El énfasis académico es un resultado principal del estilo de liderazgo del director, mientras que el compromiso se fragua en la intimidad del profesor. Importa lo que la escuela hace y también cómo el profesor se plantea frente a lo que ocurre. En este caso, al considerar la forma de medir el compromiso en este estudio, la recomendación que surge es que los docentes que sienten mayor lealtad hacia la escuela en que se desempeñan, que se preocupan por el futuro de sus estudiantes, que están contentos y orgullosos del lugar donde trabajan y que, por ello, dan lo mejor de sí mismos en su labor, son capaces de traducir esto en el rendimiento académico de sus alumnos.

Por último, el nivel educacional de la madre y las expectativas de los padres son dos variables que están muy relacionadas; es decir, mientras mayor es el nivel académico alcanzado por la madre del alumno, mayor será también la expectativa que tengan del futuro de su hijo, lo que no es un resultado sorprendente. Ambas variables son las representativas de la condición socioeconómica.

6. Comentario

En suma: la gestión importa. El liderazgo del director y el clima que genera en el colegio son fundamentales en la creación de lo que podría llamarse un círculo virtuoso, que se consigue cuando las actitudes de trabajo del docente lo llevan a motivarse más e interesarse por participar en cuestiones del colegio, lo que a la vez lo mantiene más contento y comprometido con su trabajo. De ese modo, se motiva más y se interesa aún más, lo que vuelve a reforzar su satisfacción y compromiso. Todo le parece bien. Lo que se fragua en la intimidad del profesor es extraordinariamente relevante en el éxito de un colegio.

El trabajo del profesor Kenneth Leithwood⁹ expone una larga investigación sobre el liderazgo escolar y concluye categóricamente que el liderazgo educacional ejerce un impacto relevante sobre el aprendizaje, no obstante que en forma persistente son las características de los estudiantes y sus familias las que tienen el mayor impacto. Por cierto, lo que el profesor hace en la sala de clases es determinante y afecta directamente el aprendizaje del alumno. El liderazgo, en cambio, tiene un efecto que es principalmente indirecto, ya que opera a través de variables organizacionales, como el establecimiento de una misión de la escuela que guíe el actuar de todos, la vigorosa selección y reemplazo de profesores, la focalización de todos

⁹ Kenneth Leithwood. (2009). *¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación*. Serie Liderazgo Educativo. Fundación Chile y Fundación CAP.

los esfuerzos en el aprendizaje de los estudiantes, el apoyo a los profesores y un liderazgo instruccional de alto nivel.

¿De qué forma las acciones y decisiones del director (a nivel de la sala de clases y de la escuela) y de otros líderes educacionales (más allá de la escuela) que definen políticas y prácticas que influyen sobre el trabajo del profesor los afectan emocionalmente (apreciación de su propia eficacia –individual y colectiva–, compromiso con el establecimiento, compromiso con la profesión, satisfacción en el trabajo, moral, stress o “*burnout*”, imposibilidad de hacer un esfuerzo adicional)?

El líder efectivo no es el que participa directamente en el trabajo instruccional de los profesores, sino el que a través de sus decisiones:

- Va creando condiciones que permiten un trabajo colegiado más efectivo
- Asegura un amplio acceso al desarrollo personal
- Abre espacios de participación en la toma de decisiones
- Propone un plan de acción que todos comprenden y comparten y
- Otorga dirección y foco al trabajo cotidiano de la organización, y asigna los recursos en función de las prioridades de desarrollo de la institución

De este modo se crea un clima de confianza y compromiso que facilita la función educativa. Esto es plenamente coincidente con los resultados de esta investigación, en el sentido de que el verdadero éxito de una institución escolar se consigue en el espacio mancomunado del director y sus profesores, en el cual se ha conseguido que las acciones del director y las respuestas de sus docentes pongan el énfasis académico como una meta fundamental, y que esto apele en forma positiva a todos los involucrados, estimulando muy particularmente el compromiso del profesor.

Por consiguiente, desde el punto de vista de política pública la pregunta clave no es si el liderazgo tiene o no un efecto significativo, sino cómo seleccionar y preparar a las personas que puedan ejercer el rol de líderes educacionales con propiedad y efectividad, consiguiendo el reconocimiento, el respeto y la adhesión de toda la comunidad educativa. Y si bien lo más influyente son los profesores y la familia del alumno, es el director quien en último término selecciona y forma a los profesores y emprende esfuerzos para convocar a las familias y hacerlas participar en el proceso de enseñanza-aprendizaje de sus hijos. En efecto, el impacto del liderazgo es mucho más pronunciado en escuelas que atienden a una población vulnerable desde el punto de vista socioeconómico, aunque también ocurre que las personas más calificadas para ejercer el liderazgo evitan prestar sus servicios en dichos contextos.

Un aspecto que merece la mayor atención de las autoridades es considerar a las escuelas no solo como un lugar donde los estudiantes van a recibir instrucción, sino como un centro de formación y progreso social de los alumnos y sus familias. La escuela debiera ser un brazo de la política social y, en ello, los directores de los colegios juegan un rol insustituible. La influencia de un buen líder educacional puede acrecentarse enormemente y ser el fundamento de la movilidad social y la superación de la pobreza. El director de un colegio tiene a este respecto una doble responsabilidad:

- (1) Ayudar a las familias a desarrollar una cultura educacional, que otorga alta importancia al trabajo intelectual y a la educación de los hijos, establece hábitos de trabajo y estudio,

brinda guía y apoyo, proporciona medios y condiciones en el hogar para el estudio. Esto puede lograrse a través de:

- Programas de educación de los padres para prepararlos en la forma de ayudar a sus hijos.
- Esfuerzos para integrar los programas sociales orientados a satisfacer todas las necesidades de los niños y sus familias, y facilitar el acceso a ellos.

(2) Conectar a los estudiantes y sus familias con:

- Redes sociales que faciliten su paso por la escuela
- Formación en los conocimientos básicos y normas que permiten una mejor integración social (lo que facilitará su paso por la vida).

Esta es una faceta de la política social que no se ha explorado suficientemente y que puede ser muy significativa en el aumento de la efectividad de los esfuerzos que se emprenden en materia social, porque está orientada a acrecentar el “capital social” de los alumnos y sus familias.

En suma, a través del liderazgo del director y de una buena gestión es posible derrotar los condicionamientos de lo socioeconómico, y esto se puede conseguir con relativa rapidez.

Bibliografía

- Andrews, R. y Soder, R. (1987). Principal leadership and student achievement. *Educational Leadership*, 44, 9-11.
- Bass, B. y Avolio, B. (1994). *Improving organizational effectiveness through transformational leadership*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Bossert, S. T., Dwyer, D. C., Rowan, B. y Lee, G. V. (1982). The instructional management role of the principal. *Educational Administration Quarterly*, 18(3), 34-64.
- Brewster C. y Railsback, J. (2003). *Building trusting relationships for school improvement: Implications for principals and teachers*. By Request Series, North West Regional Educational Laboratory [disponible en línea]: <http://www.nwrel.org/request/2003sept/trust.pdf>
- Bryk, A. y Schneider, B. (2003). Trust in schools: A core resource for school reform. Creating caring schools. *Educational Leadership*, 60(6), 40-45.
- Cheng, Y. C. (1985). Organizational climate in Hong Kong aided secondary schools. *Education Journal*, 13(2), 49-55.
- Coleman, J., Campbell, E., Hobson, C., McPartland, J., Mood, A., Weinfeld, F. y Cork, R. (1966). *Equality of education opportunity*. Washington DC, US Government Printing Office.
- DeCotiis, T. y Summers, T. (1987). A path analysis of a model of the antecedents and consequences of organizational commitment. *Human Relations*, 40, 445-470.
- Driscoll, J. W. (1978). Trust and participation in organizational decision making as predictors of satisfaction. *Academy of Management Journal*, 21, 44-56.

- Espinosa, L. (2007). *Gestión de instituciones escolares: Las variables claves de las relaciones interpersonales y su influencia sobre el rendimiento escolar*. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias de la Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Firestone, W. A. y Pennell, J. R. (1993). Teacher commitment, working conditions, and differential incentive policies. *Review of Educational Research*, 63(4), 489-525.
- Goddard, R. D., Tschannen-Moran, M. y Hoy, W. K. (2001). A multilevel examination of the distribution and effects of teacher trust in students and parents in urban elementary schools. *The Elementary School Journal*, 102(1), 3-18.
- Hallinger, P. y Heck, R. H. (1998). Exploring the principals' contribution to school effectiveness: 1980-1995. *School Effectiveness and School Improvement*, 9(2), 157-191.
- Hargreaves, A. (2000). Mixed emotions: teacher's perceptions of their interactions with students. *Teaching and Teacher Education*, 16, 811-826.
- Heck, R. H., Larsen, T. J. y Marcoulides, G. A. (1990). Instructional leadership and school achievement: Validation of a casual model. *Educational Administration Quarterly*, 26(2), 94-125.
- Hoy, W. K. y Clover, S. I. R. (1986). Elementary school climate: A revision of the OCDQ. *Educational Administration Quarterly*, 22(1), 93-110.
- Hoy, W. K. y Tschannen-Moran, M. (2003). The conceptualization and measurement of faculty trust in schools: The omnibus T-Scale. In W. K. Hoy y C. G. Miskel, *Studies in Leading and Organizing Schools* (pp. 181-208). Information Age Publishing: Greenwich: CT.
- Hurtado, J. (2008). *Gestión de instituciones escolares: La cultura escolar chilena y la influencia de las variables del soft managemet sobre el rendimiento escolar*. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias de la Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- John, M. Ch. y Taylor J. W. (1999). Leadership style, school climate, and the institutional commitment of teachers. *International Forum*, 2(1), 25-57.
- Justiniano, O. (1984). *Cuestionario para medir clima organizacional en instituciones educacionales*, Memoria para optar al título de Psicólogo, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Kramer, R. (1999). Trust and distrust in organizations. *Annual Review of Psychology*, 50, 569-598.
- Leithwood, K. (2009). *¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación*. Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.
- Majluf, N. (2011). *Los desafíos de la gestión: De lo formal a lo sutil*. El Mercurio-Aguilar.
- Meyer, J. P., Stanley, D. J., Herscovitch L. y Topolnytsky L. (2002). Affective, continuance, and normative commitment to the organization: A meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61, 20-52.
- Mizala, A. y Romaguera P. (2000). Determinación de factores explicativos de los resultados escolares en educación media en Chile. *Serie Economía*, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
- Muijs, D. y Harris A. (2003). Teacher leadership, Improvement through empowerment? An overview of the literature. *Educational Management & Administration*, 31(4), 437-448.

- Nir, A. E. (2002). School's health and its relation to teacher commitment. *Planning and Changing*, 33, 106-126.
- O'Reilly, C. (1989). Corporations, culture, and commitment: Motivation and social control in organizations. *Managing Human Resources*, 31(4), 9-25.
- Rodwell, J., Kienzle, R. y Shadur M. (1998). The relationships among employee perceptions, employee attitudes, and employee performance: The integral role of communication. *Human Resource Management*, 37(3), 277-293.
- Rojas, A. y Gaspar F. (2006). *Bases del liderazgo en educación*. Colección Líderes escolares, un tesoro para la educación. ORELAC/UNESCO.
- Rotter, J. (1967). New scale for the measurement of interpersonal trust. *Journal of Personality*, 35, 651-665.
- Ruppel, C. y Harrington, S. (2000). The relationship of communication, ethical work climate, and trust to commitment and innovation. *Journal of Business Ethics*, 25, 313-328.
- Steers, R. (1977). Antecedents and outcomes of organizational commitment. *Administrative Science Quarterly*, 22(1), 46-56.
- Sweetland, S. y Hoy, W. (2000). School characteristics and educational outcomes: Toward an organizational model of student achievement in middle schools. *Educational Administration Quarterly*, 36(5), 703-729.
- Taylor, D. N. y Tashakkori, A. (1995). Decision participation and school climate as predictors of job satisfaction and teachers sense of efficacy. *Journal of Experimental Education*, 63(3), 217-230.
- Tesluk, P., Vance, R. y Mathieu J. (1999). Examining employee involvement in the context of participative work environments. *Group & Organization Management*, 24(3), 271-299.
- Tschannen-Moran, M. (2001). Collaboration and the need for trust. *Journal of Educational Administration*, 39(4), 308-331.
- Tschannen-Moran, M. (2003). Fostering organizational citizenship: Transformational leadership and trust. En W. K. Hoy y C. G. Miskel, *Studies in Leading and Organizing Schools* (pp. 157-179). Information Age Publishing: Greenwich: CT.
- Tschannen-Moran, M. y Gareis, C. (2004). Principals' sense of efficacy, assessing a promising construct. *Journal of Educational Administration*, 42(5), 573-585.
- Tschannen-Moran, M. y Hoy W. (2000). A multidisciplinary analysis of the nature, meaning, and measurement of trust. *Review of Educational Research*, 70(4): 547-594.
- Tsui, K. T. y Cheng, Y. Ch. (1999). School organizational health and teacher commitment: A contingency study with multi-level analysis. *Educational Research and Evaluation*, 5(3), 249-268.
- Vélez, E., Schiefelbein, E. y Valenzuela, J. (1994). Factores que afectan el rendimiento académico en la educación primaria: revisión de la literatura de América Latina y el Caribe. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 17(6), 29-56.
- Waters T., Marzano R. y McNulty B. (2003). Balanced leadership: What 30 years of research tells us about the effect of leadership on student achievement. *Working Paper McREL*.
- Witziers, B., Bosker, R. y Krüger, M. (2003). Educational leadership and student achievement: The elusive search for an association. *Educational Administration Quarterly*, 39(3), 398-425.

EFECTO DEL LIDERAZGO DIRECTIVO EN ESCUELAS CON ALTOS NIVELES DE VULNERABILIDAD SOCIAL

Matías Reeves

Matías Reeves

Cofundador y Director de Proyectos de Educación 2020 (mreeves@educacion2020.cl).

Este artículo entrega una síntesis de la investigación (realizada en 2009-2010) sobre las prácticas de liderazgo directivo comunes en la gestión de directores de las escuelas más vulnerables de la Región Metropolitana que obtienen buenos resultados. La investigación se realizó en el marco del proyecto *Implementación e instrumentación de políticas públicas en su dimensión regional y local* (CONICYT, Anillo SOC-08) en el Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Introducción

El liderazgo directivo explica entre el 3% y el 5% de la variación en el aprendizaje de los alumnos (Hallinger y Heck, 1998), lo que equivale a una cuarta parte de la magnitud del efecto que ejerce la escuela en ese sentido, luego de controlar por los factores de entrada de los estudiantes (Creemers y Reezigt, 1996). Caracterizar esta contribución no es algo simple, ya que se puede modelar de distintas maneras. Se han identificado una serie de aproximaciones que pueden utilizarse para estudiar los efectos que ejerce el director de manera directa o indirecta, pero no hay discusión alguna sobre su relevancia (Pitner, 1998).

En la literatura internacional existe amplio consenso sobre el impacto que tiene el director o directora en los aprendizajes de los estudiantes. Se hacen referencias a que el liderazgo directivo es el segundo factor intraescuela (luego del profesor) que más incide en estos aprendizajes y, más aún, se han definido prácticas de liderazgo comunes entre aquellos directores que presentan mejores resultados en sus escuelas (Leithwood et al., 2008).

Esta cuantificación del impacto del liderazgo en los aprendizajes de los estudiantes se realiza, en gran parte, sobre la base de investigaciones en países desarrollados, cuyas realidades distan mucho de la que existe en Chile¹. Lo que pueden hacer allí los directores puede ser bastante marginal en comparación con lo que un director o directora puede realizar en Chile, dadas las condiciones del sistema municipal, la realidad social del país y, en especial, de las escuelas más vulnerables.

Los directores de escuelas municipales han sido relegados a un segundo plano en el proceso educativo, y solo en los últimos años se han posicionado poco a poco en el sistema. Durante muchos años estuvieron en sus cargos de manera vitalicia, con mínimas atribuciones para gestionar sus establecimientos y escasa formación para ejercer tan importante rol. Si bien aún falta mucho para que sean los líderes con las condiciones que las escuelas necesitan, vienen por delante avances significativos (derivados de la posibilidad que ahora tienen de desvincular al 5% de sus docentes peor evaluados, elegir a su equipo directivo, ser seleccionados tras un riguroso proceso y acceder a alternativas de especialización en liderazgo pedagógico, entre otros) y los desafíos son aún mayores. La educación pública está en tela de juicio y su matrícula viene cayendo fuertemente hace años, la calidad de la educación está en la agenda pública, y los padres y apoderados (aspecto muy positivo) exigen cada día más a los establecimientos donde se educan sus hijos.

En este contexto, durante los años 2009 y 2010, se realizó en el país una investigación cuyos objetivos eran: (i) identificar y caracterizar las prácticas de liderazgo directivo; (ii) estudiar la percepción de los directores sobre ellas; (iii) analizar las diferencias y los factores comunes de las prácticas entre escuelas con buenos y malos resultados y (iv) estudiar la relación existente entre prácticas y resultados de la escuela.

Para ello, se tomaron como base las buenas prácticas de liderazgo encontradas en diversos estudios y en la observación de campo, y se determinaron aquellas que son comunes en la gestión de directores de las escuelas más vulnerables de la Región Metropolitana que obtienen buenos resultados.

¹ Holanda, Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Singapur, Israel y Hong Kong, entre otros.

Este artículo entrega una síntesis de dicha investigación y presenta los principales hallazgos realizados. A lo largo de las siguientes páginas se expone la metodología con que se realizó la investigación; un análisis de la información proporcionada por los mismos profesores que se desempeñan en las escuelas estudiadas; las diferencias y factores comunes encontrados entre escuelas de buenos y malos resultados; y la descripción del impacto que la aplicación de un grupo de prácticas de liderazgo ejerce sobre los resultados; finalmente se presentan algunas conclusiones generales.

1. Metodología

La investigación fue de tipo cualitativo y exploratorio, y utilizó variadas fuentes secundarias y una triangulación de técnicas (encuestas y entrevistas en profundidad a profesores y directores, y entrevistas a expertos e informantes claves) en diez escuelas seleccionadas de la Región Metropolitana. Sumado a esto, se realizó un análisis cuantitativo a través de una encuesta aplicada en forma electrónica exclusivamente a directores². Todas estas escuelas pertenecían a un grupo homogéneo, procurando que fueran establecimientos comparables entre sí, es decir, que tuvieran las mismas características socioeconómicas.

1.1 Instrumento de medición

Para levantar la información se construyó una encuesta sobre la base de las prácticas de liderazgo encontradas en la revisión bibliográfica y en un análisis exploratorio con profesores, directores y otros actores relevantes (académicos, sostenedores y docentes de Santiago y regiones). Si bien la percepción de todos los actores de la comunidad fue muy relevante al momento de los análisis, la visión de los profesores fue el eje central de la investigación, ya que es en ellos en quienes se debe ejercer, primordialmente, el liderazgo de los directores. Fueron los propios docentes (que en general se mostraron bastante críticos del sistema y de sus superiores) quienes declararon cuáles eran las mejores prácticas que aplicaban sus líderes.

La encuesta contemplaba cincuenta y cuatro aseveraciones (todas escritas en sentido positivo) ante las cuales directores y profesores del establecimiento respondieron en base a una escala Likert que expresa el grado de acuerdo o desacuerdo con la afirmación³.

Los tópicos que se consideraron en la encuesta fueron: rol de los apoderados, clima del establecimiento, compromiso de los docentes, condiciones de trabajo, características del equipo directivo, entorno del establecimiento, estrategia del establecimiento, mecanismos de evaluación internos, normativa, participación de la comunidad educativa, uso de recursos, satisfacción de los docentes, y relación entre sostenedor y directivos. Estas categorías fueron seleccionadas luego de largas conversaciones con profesores y directores de escuelas en distintas ciudades del país, de modo que también fueran aplicables a las prácticas encontradas en otras investigaciones nacionales e internacionales.

² Directores de 76 escuelas.

³ La escala fluctúa entre 1 "completamente en desacuerdo" y 5 "completamente de acuerdo".

1.2 Muestra del estudio

La investigación se centró en establecimientos de alta vulnerabilidad, a fin de reconocer las buenas prácticas de directores que se desempeñan en condiciones adversas. Por ello se estudiaron establecimientos del “grupo homogéneo 3” de la clasificación del Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED)⁴ 2008-2009, que corresponden a escuelas urbanas de enseñanza básica de dependencia municipal de la Región Metropolitana, las que llegan a un total de 262 escuelas de 41 comunas diferentes⁵.

1.3 Índice de Buenos Resultados

Los resultados de una escuela contemplan aspectos tanto académicos como sociales. Según este criterio se definió el Índice de Buenos Resultados (IBR) sobre la base de una combinación lineal de cuatro variables que reflejan el impacto del trabajo de un director:

$$IBR = 0,2 * SIMCE + 0,3 * \Delta SIMCE + 0,3 * \Delta MATRICULA + 0,2 * SAT_APOD$$

Donde:

- SIMCE⁶: factor que mide la efectividad del establecimiento. Se construye como el promedio simple de los puntajes en las pruebas SIMCE de 4º básico de lenguaje y matemáticas (de 2008).
- Δ SIMCE: tasa de variación porcentual de SIMCE entre 2008 y 2006, que representa la superación del establecimiento.
- Δ MATRÍCULA: tasa de variación de la matrícula entre 2008 y 2006.
- SAT_APOD: factor que muestra el nivel de satisfacción de los apoderados en relación con el establecimiento (datos obtenidos de SNED 2008-2009).

La ponderación de las variables se realizó de manera arbitraria. El darle mayor relevancia a las tasas de variación se debe a que es en ellas donde se puede apreciar directamente el impacto de un director en la escuela (los directores debían tener una antigüedad mínima de tres años en el cargo para participar en este estudio).

Si bien el SIMCE ha sido cuestionado en el último tiempo, sigue siendo un buen indicador de los aprendizajes de los estudiantes. El uso inadecuado que se le ha dado al utilizarlo exclusivamente para realizar rankings de establecimientos ha hecho que se pierda el objetivo para el cual fue construido. No es realista sostener que un establecimiento con alto puntaje entrega educación de calidad; sin embargo, sí se puede afirmar que uno con muy bajo puntaje evidencia una mala formación de los alumnos. Es por esto que se considera el puntaje SIMCE, y en especial su variación, por cuanto muestra los cambios ocurridos en la escuela.

⁴ Para determinar los grupos homogéneos se realizó un análisis por conglomerados sobre la base de ingreso del hogar del alumno, educación promedio de los padres e índice de vulnerabilidad del establecimiento (IVE) según la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).

⁵ Más información sobre la segmentación puede encontrarse en www.sned.cl.

⁶ Sistema de Medición de Calidad de la Educación, es el sistema nacional de evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile.

La satisfacción de los apoderados también permite medir el desempeño de una escuela. Son los padres y apoderados quienes deben elegir y exigir el buen funcionamiento del establecimiento educacional. Al conversar con ellos se pudo inferir que cuando se sienten satisfechos con el desarrollo de sus hijos, tanto en lo académico como en lo personal, lo relacionan directamente con el trabajo de la escuela. Todo lo que haga un director por lograr que la comunidad se sienta satisfecha y se perciba como parte importante de su proyecto es expresión de su buena gestión, ya que esto también fue considerado como un buen resultado de la escuela.

1.4 Descripción de las escuelas

A través de este estudio se conocieron experiencias de todo tipo, que en general confirman lo que han señalado investigaciones anteriores: mal comportamiento de docentes, mal estado de la cultura escolar en este tipo de establecimientos con tan alta vulnerabilidad, difícil rol de los apoderados e importancia de un buen liderazgo directivo en el marco de estas condiciones.

Para facilitar la comprensión de los análisis de esta investigación, y esclarecer la construcción del Índice de Buenos Resultados (IBR), a continuación se muestran algunos datos que permiten contextualizar la situación de las escuelas.

En el cuadro 1 se presenta una comparación entre las variables que componen el IBR de las escuelas con buenos y con malos resultados. En él es posible apreciar una amplia diferencia en los puntajes SIMCE y en la satisfacción de los apoderados frente a la escuela. Las tasas de variación superiores a 1 indican que hubo un aumento entre 2008 y 2006, ya sea del puntaje SIMCE o de la matrícula, y las menores a 1 indican una disminución.

Cuadro 1. Comparación de variables de escuelas de buenos y malos resultados

Variables asociadas a resultados	Alto IBR	Bajo IBR
	N = 27	N = 25
SIMCE 4° básico 2008 Lenguaje	249	214
SIMCE 4° básico 2008 Matemática	235	197
Tasa de variación SIMCE 2008-2006	1,06	0,94
Tasa de variación de la matrícula 2008-2006	1,07	0,94
Satisfacción de los apoderados (escala porcentual)	85,3	67,7

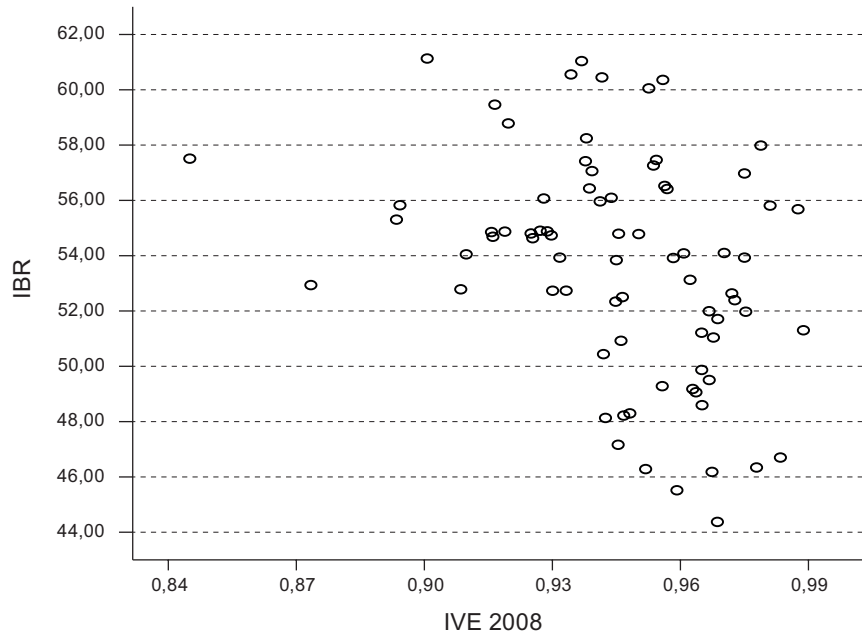
Fuente: Elaboración propia.

A pesar de que por construcción de la muestra ya se han descontado los efectos socioeconómicos en los resultados de la escuela, se realizó una estimación para corroborar la posibilidad de comparar entre establecimientos.

Las variables socioeconómicas pueden representarse como un solo factor debido a que se encuentran altamente correlacionadas entre sí (Majluf y Hurtado, 2008). Es por esto que se toma el índice de vulnerabilidad del establecimiento (IVE) para representar este efecto. Al hacer la regresión, esta indica que la vulnerabilidad escolar explica solo el 13,3% de la varianza. Este bajo porcentaje comprueba la homogeneidad de las escuelas estudiadas en cuanto a su nivel socioeconómico. Además, el coeficiente de correlación de Spearman entre IVE e IBR es solo de -0,36, lo que muestra una muy baja correspondencia entre ambos índices. El sentido negativo es naturalmente comprensible, ya que a mejores resultados menos alumnos vulnerables posee la escuela, es decir, disminuye el IVE.

En el gráfico 1 es posible apreciar que los buenos resultados pueden producirse a pesar de existir un índice de vulnerabilidad escolar muy alto. Pero además se puede observar que los establecimientos con peores resultados se agrupan en torno a mayores índices de vulnerabilidad (en este caso, todos superiores a 0,93).

Gráfico 1. Índice de Buenos Resultados (IBR) versus Índice de Vulnerabilidad del Establecimiento (IVE) 2008



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información generada en el estudio.

Para descartar que los resultados pudieran explicarse por la implementación de la jornada escolar completa o bien por el tamaño de la matrícula, se realizaron los análisis respectivos. En ambos casos los resultados indicaron que no existían diferencias significativas en los distintos segmentos estudiados.

2. Resultados principales

Los resultados se presentan en cuatro ejes principales: (i) en primer lugar, se analizan las percepciones más significativas de los mismos directores que participaron en la investigación; (ii) en segundo lugar, se detallan las diferencias de percepción encontradas entre los docentes de aula y sus directores; (iii) en tercer lugar, se muestran los factores comunes identificados en los establecimientos con buenos y con malos resultados; (iv) finalmente, se presenta el principal hallazgo del estudio: el impacto de ciertas prácticas de liderazgo ejercidas por el director, sobre los resultados de la escuela.

Para realizar el análisis se seleccionaron diez escuelas según su puntaje IBR: cinco de las que presentan mayor puntaje y cinco de las que tienen menor puntaje. Se efectuaron visitas en las cuales se entrevistó al director o directora y a profesores de cuarto básico.

Complementariamente, para desarrollar el estudio de percepción de los directores sobre sus prácticas se envió vía internet a las 252 escuelas restantes la misma encuesta utilizada en la entrevista. De ellas 66 respondieron en forma voluntaria (en esta ocasión debía contestar exclusivamente el director o directora del establecimiento)⁷.

2.1 Percepción de los directores

En las encuestas realizadas a los directores (por vía electrónica), ellos señalaron que lo mejor que hacen es preocuparse de los docentes y de la matrícula, y saber sobrellevar las situaciones que se les presentan.

Cuadro 2. Evaluación más alta realizada por los directores*

Respuestas de directores	Total	
	n = 76	
	Media	Desviación típica
49. El (la) director(a) valora, reconoce y acompaña el trabajo que hacen los profesores	4,13	1,11
26. El (la) director(a) se preocupa por la matrícula de la escuela	4,21	0,97
22. El (la) director(a) es capaz de sobreponerse frente a situaciones adversas	4,22	0,93

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información generada en el estudio.

*Respuestas en escala de 1 a 5 basadas en encuestas respondidas en forma electrónica por 76 directores.

Sin embargo, es más interesante observar las diferencias entre escuelas con buenos y malos resultados. La mayor diferencia se registra en la percepción sobre el compromiso de sus docentes y la existencia de un clima adecuado. Si bien esta es la percepción de los propios directores, es relevante que existan estas brechas, que entregan las primeras señales sobre factores que hacen la diferencia.

Cuadro 3. Mayores diferencias entre directores*

Diferencia de medias entre establecimientos con alto y bajo IBR	Alto IBR		Bajo IBR	
	n = 27		n = 25	
	Media	Desviación típica	Media	Desviación típica
18. Los profesores se sienten comprometidos con la escuela (**)	4,30	0,54	3,12	1,16
8. En la escuela existe un clima de superación y altas expectativas de rendimiento en los profesores (**)	4,22	0,75	2,96	1,27

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información generada en el estudio.

* Respuestas en escala de 1 a 5 basadas en encuestas respondidas en forma electrónica por 76 directores.

** Diferencia significativa con un nivel de confianza de 99%.

⁷ En el análisis se consideró el hecho de que bastantes correos electrónicos "rebotaron" tras su envío, además de tener presente que el simple acto de responder la encuesta es una disposición favorable por parte del director o directora.

Como toda organización, una escuela requiere un norte claro al que dirigirse, que impulse y movilice el actuar de sus integrantes tras objetivos comunes. De la opinión de los directores consultados se puede inferir que este es un factor que distingue a los establecimientos de buenos resultados de aquellos con malos resultados. En teoría, se trata de un aspecto regido por el Proyecto Educativo Institucional (PEI). Durante esta investigación, se caracterizaron dos aspectos relevantes: por una parte, la existencia misma del PEI, que en la mayoría de los casos visitados no era claro, ni mucho menos óptimo; y, por otra, el rol que cumple el director. El liderazgo educativo debe conducir a construir una visión y fijar direcciones (Leithwood et al., 2008). Sin embargo, si bien al momento de concursar al cargo de director se debe hacer una propuesta de PEI (o bien trabajar con el ya existente), en la amplia mayoría de los casos en estudio dicho proyecto no poseía rasgos que le dieran sentido de pertenencia a la comunidad educativa y terminaba siendo algo inerte y sin identidad⁸.

Entre las 76 escuelas consultadas por vía electrónica, el 93,3% de las que poseen un alto IBR afirman que la escuela tiene una misión clara y el 80% señala que el director da a conocer adecuadamente la visión de futuro de la escuela a la comunidad educativa. Entre las escuelas con bajo IBR, estos porcentajes bajan a 66,6% y 46,6% respectivamente. Este resultado muestra dos cosas: por una parte, aunque los datos corresponden a una muestra mínima del universo nacional, avalan la hipótesis de que una misión clara de la escuela conduce a mejores resultados; por otra parte, indican que los directores no están sabiendo transmitir esto a la comunidad, si bien existen diferencias entre aquellos con buenos y con malos resultados.

Durante las visitas se pudo conversar con algunos apoderados y apreciar el gran respeto que muestran hacia los docentes en general, en quienes encuentran a personas con una formación superior a la suya, y muchas veces un consejero. La imagen que tienen los apoderados de los profesores y directores es favorable, y los tratan con respecto al hacer alguna solicitud; pero reconocen su responsabilidad en la educación de sus hijos solo cuando el director muestra un liderazgo adecuado, ya que de lo contrario se despreocupan del tema. Por otro lado, el aumento de la matrícula de las escuelas con alto IBR parece mostrar un grado de confianza en estos establecimientos.

Los directores de establecimientos con buenos resultados se muestran bastante satisfechos con su desempeño para posicionar a la escuela; en cambio los que lideran escuelas de bajos resultados no dan a conocer los aspectos positivos de su establecimiento a la comunidad. Esto puede representar un giro clave al momento de obtener o mantener matrícula y crear sentido de pertenencia en la comunidad educativa. Al incluir a la comunidad en un entorno, se aprovechan al máximo las capacidades y oportunidades locales, haciendo de la escuela un centro comunitario al servicio de los vecinos y apoderados.

⁸ Frente a esta limitación, puede citarse la estrategia seguida por una comuna caracterizada por una alta presencia del Colegio de Profesores, apoderados poco participativos, alta tasa de desempleo y vulnerabilidad. Frente a la debilidad de los establecimientos, se trabajó en la creación de un Proyecto Educativo Comunal, que sería base para la elaboración de los proyectos de cada centro (etapa actualmente en desarrollo). La primera etapa reunió a toda la comunidad en torno a una serie de actividades de participación ciudadana y logró como resultado un proyecto aceptado por todos y para todos, lo que permitió dar un giro positivo en el compromiso de los actores que participan en las escuelas. Si bien aún no genera resultados concretos, se trata de una experiencia interesante que es preciso seguir observado. En este mismo aspecto, otro hallazgo de esta investigación es que los directores de establecimientos particulares subvencionados poseen mayor claridad con respecto a cuál es su misión al dirigir una escuela.

Otro aspecto que llama la atención es la percepción que tienen los directores sobre sus sostenedores (los municipios). No es una visión favorable ni muy crítica; ven a los municipios también bastante limitados en su acción. Entre los directores entrevistados se encontró un patrón básico: saben que los municipios también están “con las manos atadas” en muchos aspectos. Al conocer la realidad del sistema educativo, comprenden que por más que se exija, no se puede llegar muy lejos, dadas las grandes restricciones de quienes administran.

2.2 Diferencias agregadas entre profesores y directores⁹

Una interrogante clave es si existen diferencias significativas entre la percepción del director y lo que ven sus docentes, en relación a la gestión y la situación de la escuela. Al aplicar el test ANOVA para determinar la significancia estadística de las diferencias entre respuestas, se encontró que hay diferencia en cinco afirmaciones. Si bien estas diferencias podrían dar indicios de patrones, se analizan caso a caso, de modo de considerar otros aspectos objetivables que pudieran confirmar o derribar estas diferencias.

Capacidad del director para sobreponerse a situaciones adversas: un día normal en la vida de un director de cualquiera de estas escuelas presenta más de un imprevisto; lo extraño es que la jornada se desarrolle de manera tranquila. Así lo señalaron todos los directores entrevistados y la amplia mayoría de los docentes. Estas situaciones exigen que el líder del establecimiento tenga la capacidad de asumir los problemas, las condiciones sociales, el desgano de la comunidad y las bajas expectativas; hacerse cargo de ellas y no dejarlas pasar como si fueran algo que limita estructuralmente el trabajo. Se requiere una cierta dureza y capacidad de resistencia, señal del liderazgo necesario para desempeñarse en las escuelas chilenas. En general los profesores no están de acuerdo en que los directores poseen esta capacidad, sobre todo los que se desempeñan en escuelas de bajos resultados, y se observa una diferencia significativa con sus pares de mejores escuelas.

Integrar constructivamente a la escuela con su realidad y entorno: en las visitas a las escuelas se pudo apreciar que las de buenos resultados poseen una característica común (en distintos niveles, por supuesto): las puertas están abiertas permanentemente a los apoderados, familiares, vecinos, instituciones locales y autoridades. Los directores señalan que han aplicado la política (o la han adquirido de gestiones anteriores) de convertir a la escuela en un centro comunitario más allá de sus objetivos educacionales, lo que en muchos casos efectivamente se ha materializado. Ejemplo de esto son la realización de eventos culturales (como la celebración del 21 de mayo), la invitación a los vecinos (aunque no sean apoderados) para observar lo que preparan los niños, actividades para financiar paseos e incluso jornadas de esparcimiento los fines de semana. Sin embargo, la percepción de los docentes es que tal integración no se logra, como lo señalan los directores.

Esta discrepancia se produce también en las escuelas de bajos resultados, donde efectivamente lo que señalan los directores es contradictorio con la realidad, ya que las escuelas se ven como espacios cerrados y poco inclusivos, lo que en varias de ellas llega incluso al punto de que el recinto está rodeado por alambres de púas, lo que es una muestra física del aislamiento.

⁹ En esta sección se analiza la información recopilada mediante entrevistas en terreno en las diez escuelas seleccionadas (cinco con alto IBR y cinco con bajo IBR) a directores, equipo directivo y profesores.

Destacar a los profesores de desempeño sobresaliente: si bien por normativa un director no puede reconocer económicamente el buen desempeño de sus docentes, sí se encuentran prácticas puntuales con las cuales se intenta resolver esta incapacidad de ofrecer incentivos al desempeño, tanto en directores de escuelas con buenos resultados como en un caso de malos resultados. Estas prácticas van desde la incorporación en la toma de decisiones (de toda índole) hasta reconocimientos públicos.

Entre las prácticas encontradas se incluyen otorgar al docente la responsabilidad de asumir la organización de la celebración de fin de año o el paseo de curso, participar en el equipo de apoyo al cuerpo directivo para realizar el seguimiento del proyecto educativo, participar en la selección del profesor del mes y liderar talleres de capacitación interna para otros docentes.

El objetivo de estas actividades es estimular a los docentes más allá de sus funciones, destacando a aquellos con mejores resultados en las evaluaciones internas (cuando las hay) y a los que muestran una postura destacada sobre el resto. Esto genera dos efectos. Por una parte, en algunas ocasiones motiva celos entre los docentes, quienes señalan que el director tiene “favoritos”, lo que conduce al aislamiento de algunos docentes, que por lo general son los que de ninguna forma se acercan a tener buen desempeño. Los entrevistados consideran que esto es una externalidad positiva, ya que al disminuir la participación de estos docentes (que se limitan solo a sus clases o incluso piden el traslado) se reduce también el daño que ellos producen a la cultura de la organización. Por otra parte, impacta en la competencia entre los docentes, quienes buscan ocupar los espacios de reconocimiento existentes y agradecen que su labor sea valorada.

Mantener una buena relación con el centro de padres y apoderados e integrar a los profesores en la construcción y mantención de la cultura de la escuela: integrar a los distintos actores en la toma de decisiones, delegar liderazgo entre ellos y construir en conjunto son factores que destacan en los establecimientos de buenos resultados. Las sensaciones y experiencias de los profesores entrevistados de estas escuelas son bastante positivas al respecto, pero al mismo tiempo los hacen más exigentes. Al contar con un espacio de participación establecido, esperan mucho más de él, encuentran que no es suficiente lo que tienen y exigen constantemente más. Esto se refleja en un cierto nivel de acuerdo entre los profesores de estas escuelas y las de bajos resultados, sin que existan diferencias entre ellos.

Clima escolar con estándares de desempeño exigentes, altas expectativas en los alumnos, estudiantes motivados y un trabajo serio y disciplinado: los directores consideran que su labor frente a estos aspectos de la escuela es más importante y tiene mayor impacto que lo que perciben los profesores (con respecto a la labor del mismo director). Si bien todos los docentes están algo disconformes con la labor del director en estos ámbitos, es en las escuelas con bajos resultados donde ello se agudiza. No solo no existe en su cultura la sensación de que se pueden lograr grandes cosas, sino que se cierran a esa posibilidad y condenan a los estudiantes implícitamente. La mirada más optimista de los directores, de todo tipo de establecimiento, es un llamado de atención al momento de considerar su grado de autocrítica y su capacidad de mejora.

Durante las entrevistas se percibió un espíritu generalizado de derrota profesional y emocional en los profesores que se desempeñan en escuelas de bajos resultados. Sienten que todo su esfuerzo y dedicación no produce fruto alguno y que no tiene sentido seguir intentándolo. Quienes se desempeñan en escuelas con mejores resultados mantienen

confianza al respecto, pero quienes lo hacen en escuelas con malos resultados prácticamente no ven solución y aun menos perciben en sus directores intenciones de remediarlo.

Estas diferencias entre la percepción del director y de sus profesores pueden deberse a dos razones. En algunos casos, puede ocurrir que el trabajo que está realizando el director no se esté comunicando o no se perciba adecuadamente, lo que podría generar una gran frustración en él, que vería dañado su desempeño y sentiría que queda en mala posición frente a la comunidad. En otros casos, lo que podría ser aún peor, el director puede creer que se están haciendo bien las cosas, sin que en realidad sea así.

Esta brecha es crucial considerarla en cada decisión que se tome, sobre todo por parte de los sostenedores, quienes deben enfrentar diariamente contradicciones de este tipo.

2.3 Factores comunes entre escuelas de buenos y malos resultados

Analizar los puntos en común que exhiben las escuelas con buenos y con malos resultados proporciona indicios sobre factores transversales presentes en las aulas chilenas. Sin distinción en cuanto al cargo que ocupan en el establecimiento o el tipo de escuela, hubo bastante consenso entre los entrevistados al señalar que los directores poseen una carga de trabajo administrativo muy alta. Una queja habitual fue que no les queda tiempo para desempeñar labores pedagógicas entre tanto “papeleo” que deben realizar.

Otra característica común a los establecimientos es el considerar bajas las atribuciones del director para seleccionar y desvincular a los profesores, aspecto en que los propios docentes son los más exigentes, con una media de 2,7. No es de extrañar esta respuesta ya que por definición del sistema estas atribuciones prácticamente son nulas¹⁰. Son contados los casos en que el director, por mantener buenas relaciones con el sostenedor, puede tener un cierto grado de injerencia en estas decisiones.

A su vez, los directores coincidieron en que la administración municipal de la educación no posee los recursos ni capacidades idóneas para realizar su trabajo. Pero lo que más llama la atención es que reconocen que no es habitual que monitoreen el progreso de los alumnos y las estrategias de mejoramiento escolar. Esto refuerza la percepción sobre su bajo rol pedagógico en las escuelas, lo que debilita la principal función que debieran desempeñar.

En general los profesores se mostraron indiferentes frente a la relación que tiene el director con el sostenedor y a la forma como trabajan en conjunto en el proceso de sancionar las conductas inadecuadas de los docentes. A su vez, señalan dos prácticas de liderazgo frente a cuya realización se muestran conformes: indican que en todos los establecimientos se integra a los profesores en la construcción y mantención de la cultura escolar, y que el liderazgo que se ejerce es coherente con las metas y valores de la escuela.

Todos estos aspectos crean un piso mínimo de similitud entre los establecimientos, más allá de cómo sean sus resultados.

¹⁰ Esto permitió corroborar que las respuestas a la encuesta no se entregaron al azar o sin pensar, sino que concuerdan con lo que se esperaba a *priori* en estas preguntas.

2.4 Impacto en resultados

Lo que hacen los directores no puede ser mejor evaluado sino por los mismos profesores. Entre todas las prácticas en estudio se encontró un conjunto que representa las bases de un liderazgo exitoso. Al analizar qué prácticas se diferencian entre las escuelas con buenos y con malos resultados, se encontraron 12 que registran diferencias significativas al 99%, lo que muestra la existencia de prácticas que pueden asociarse a los buenos resultados.

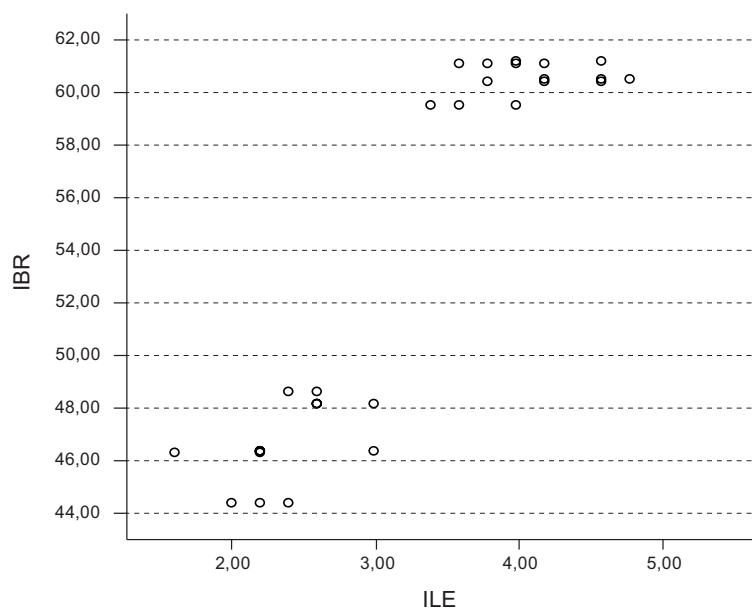
Con miras a crear un perfil del liderazgo exitoso, siendo exigentes en ello, se seleccionaron aquellas prácticas que tuvieran una diferencia significativa de medias superior a 1,5 entre escuelas con alto y con bajo IBR. Con este criterio se definió un perfil de liderazgo educativo mínimo que debieran cumplir todos los directivos de escuelas públicas:

- **Preocuparse de la satisfacción de los profesores:** el compromiso de los profesores con la labor docente y su satisfacción frente a lo que hacen (entre otros factores) son variables relevantes en la gestión de los colegios, que marcan la diferencia entre establecimientos de alto y bajo rendimiento. En ello se aprecia que los docentes se sienten motivados con su labor y se interesan por desempeñarla de la mejor manera posible (Majluf y Hurtado, 2008).
- **Generar altas expectativas de rendimiento en la comunidad educativa:** “Vamos, que se puede” sería la traducción de este espíritu en lenguaje coloquial. Los líderes ayudan a fijar un rumbo a través de acciones que demuestran sus expectativas de calidad y alto rendimiento por parte del equipo educativo. Las expectativas de los líderes pueden ayudar a los miembros de la organización a visualizar el carácter desafiante de las metas fijadas y, a la vez, a entender claramente que las expectativas son alcanzables.
- **Construir y materializar objetivos grupales:** los líderes ayudan a fijar un rumbo, alentando al equipo educativo a desarrollar metas compartidas. Las personas se sienten motivadas por metas que consideran convincentes, desafiantes y factibles. La existencia de esas metas ayuda a las personas a entender la lógica de la organización y a elaborar una identidad dentro de su contexto laboral. Las metas compartidas también permiten orientar la actividad organizacional en una dirección común para lograr el máximo impacto. Importantes prácticas de liderazgo están relacionadas con cómo manejar procesos democráticos y cómo utilizar de manera productiva los conflictos. Aun cuando esta estrategia contradice algunas de las normas de individualidad que han caracterizado la práctica docente, es consistente con modelos más recientes de escuelas concebidas como comunidades colegiadas de aprendizaje (Leithwood, 2009).
- **Valorar, reconocer y acompañar a los profesores:** encontrar en el director a un guía más que a un simple jefe hace que los docentes sientan su preocupación y perciban el reconocimiento que se hace de sus logros. Este reconocimiento, más allá de lo monetario, permite fortalecer el compromiso y la satisfacción de los profesores. Los líderes educativos apoyan a sus equipos mostrando respeto y consideración por sus sentimientos y necesidades personales. Esto les asegura a los docentes que los problemas que surgen serán tomados en cuenta y que se les brindará apoyo. La evidencia reciente muestra que la atención personal de un líder hacia su equipo incrementa los niveles de entusiasmo y optimismo, reduce la frustración, transmite un sentido de misión y aumenta de manera indirecta el rendimiento (McCull-Kennedy y Anderson, 2002).

- **Dar a conocer logros, fortalezas y virtudes de la escuela:** la realidad del sistema educacional chileno amerita que las escuelas deban posicionarse en sus comunidades. En teoría los establecimientos deben competir por los estudiantes, pero en el sector municipal más importante pasa a ser la retención, dadas las altas tasas de migración al sistema privado registradas en los últimos años. Preocuparse de dar a conocer los logros y fortalezas de la escuela genera un sentimiento de pertenencia, orgullo y compromiso de toda la comunidad educativa.

Se construyó un Índice de Liderazgo Exitoso (ILE) como el promedio simple de estas cinco prácticas. Como se puede apreciar (gráfico 2), no existen escuelas con alto IBR que posean bajo ILE, ni escuelas con bajo IBR y alto ILE. Esto muestra gráficamente la importancia que tienen estas prácticas en los resultados de las escuelas estudiadas.

Gráfico 2. Índice de Buenos Resultados (IBR) versus Índice de Liderazgo Exitoso (ILE)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información generada en el estudio.
* El gráfico muestra las respuestas de profesores de las escuelas visitadas.

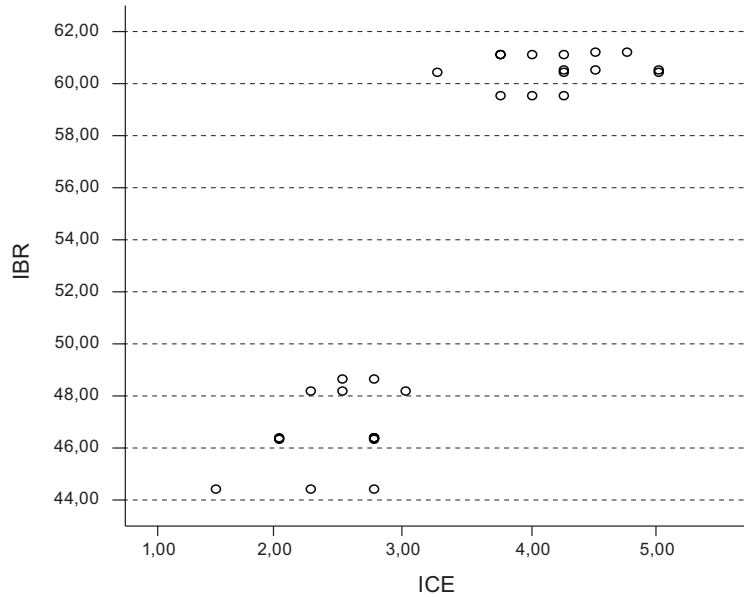
Así como existen prácticas, también existen condiciones que se presentan en una escuela con buenos resultados. Se seleccionaron aquellas que muestran el estado del clima en el establecimiento. Todas estas condiciones presentan fuertes diferencias entre las escuelas con buenos y con malos resultados. Coincidentemente, las prácticas seleccionadas con anterioridad aparecen como posibles causas de esta situación.

Tener profesores comprometidos con la escuela y satisfechos con lo que hacen y un énfasis académico que cree firmemente que se pueden alcanzar grandes metas, caracteriza el clima escolar de una escuela de buenos resultados¹¹.

¹¹ Cabe mencionar un programa de escuelas públicas en Estados Unidos, la red de escuelas KIPP (*Knowledge Is Power Program*, en español Programa Conocimiento es Poder). A pesar de desarrollarse en condiciones de alta vulnerabilidad, estas escuelas se han destacado por sus buenos resultados. Afirman que sus pilares fundamentales son: altas expectativas, elección y compromiso, dedicación de tiempo, directivos empoderados y foco en resultados (www.kipp.org).

A partir de esto se creó el Índice de Clima Exitoso (ICE) como el promedio de las aseveraciones que determinan estas características. Tal como ocurre con el ILE, el ICE muestra una relación con los resultados de las escuelas estudiadas (gráfico 3).

Gráfico 3. Índice de Buenos Resultados (IBR) versus Índice de Clima Exitoso (ICE)*

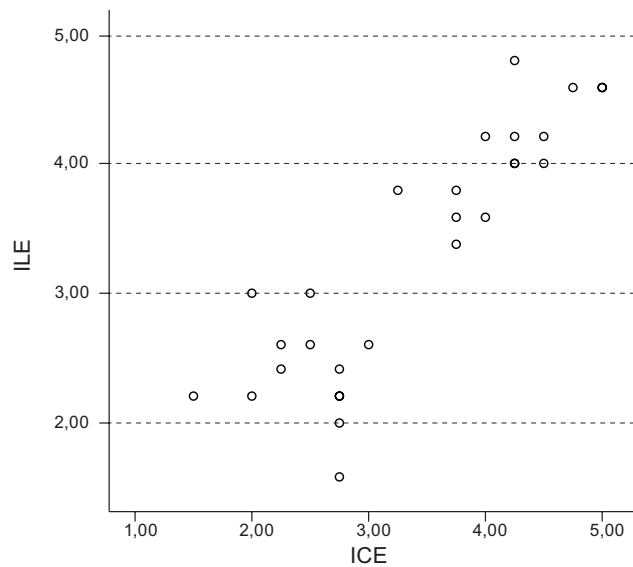


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información generada en el estudio.

*El gráfico muestra las respuestas de profesores de las escuelas visitadas.

La relación entre Índice de Liderazgo Exitoso (ILE) e Índice de Clima Exitoso (ICE) (gráfico 4) muestra asimismo que las escuelas que cuentan con un clima adecuado también poseen un director que aplica las prácticas asociadas a buenos resultados.

Gráfico 4. Índice de Liderazgo Exitoso (ILE) versus Índice de Clima Exitoso (ICE)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información generada en el estudio.

*El gráfico muestra las respuestas de profesores de las escuelas visitadas.

Es posible, y razonable, pensar que un buen clima escolar es en sí mismo una consecuencia del liderazgo del director, lo que a su vez facilita la consecución de buenos resultados. Y mejores resultados refuerzan un buen trabajo de liderazgo de cualquier director. Es fundamental reconocer y valorar este círculo virtuoso en todas sus etapas y componentes si se aspira a desarrollar escuelas de excelencia, entendiendo sus dificultades y fortaleciendo la creencia de que “sí, se puede”, cuando se focaliza la energía correctamente.

3. Conclusiones

A continuación se presenta una selección de los principales hallazgos¹² y conclusiones de la investigación, obtenidos como resultado de los análisis cualitativos y cuantitativos.

1. Las prácticas desarrolladas por los directores y directoras no se realizan de manera aislada, sino que se alimentan mutuamente dentro del contexto particular de cada escuela.
2. El efecto de un liderazgo bien ejercido es integral. Llega a todo nivel y se potencia constantemente. Impacta en cada una de las variables asociadas a resultados.
3. Las condiciones socioeconómicas aparecen como un factor de menor influencia en los resultados, en comparación con el clima de la escuela y el liderazgo del director, en escuelas de alto nivel de vulnerabilidad social.
4. Las diferencias de percepción entre directores y profesores provocan frustración en ambas partes y generan conflictos que no existirían si hubiera una mejor comunicación.
5. Los resultados escolares se correlacionan fuertemente con la visión estratégica de la escuela, el involucramiento de los apoderados y la motivación de los profesores, la cual se ve favorecida si el director reconoce y valora su trabajo.
6. Contar con proyectos educativos conocidos y compartidos por la comunidad brinda un sentido de pertenencia, clarifica la visión de futuro y determina las líneas que conducen estratégicamente a cada establecimiento, las que otorgan sentido a lo que se hace a diario.
7. El posicionamiento de la escuela es clave para alcanzar buenos resultados. Esto no solo permite mantener o aumentar la matrícula, sino que genera un sentimiento de orgullo en la comunidad educativa.
8. Los establecimientos con mejores resultados se destacan por mantener una buena relación con sus apoderados e involucrarlos en los procesos de la escuela, abrirles sus puertas y buscar constantemente estrategias para integrarlos en la comunidad. En general los buenos resultados son valorados por los apoderados, lo que se ve reflejado en su satisfacción frente al establecimiento.
9. Es posible neutralizar a los docentes considerados como “malos elementos” mediante un trabajo conjunto entre director, cuerpo directivo y aquellos profesores que sienten

¹² Aquellos que se consideran más relevantes de destacar, aun cuando superen los alcances del estudio.

un alto grado de compromiso con su profesión y con la escuela, a través de un aumento de las exigencias, el trabajo disciplinado y el hecho de no aceptar excusas para no alcanzar los objetivos y hacer las cosas bien.

10. El clima escolar de las escuelas con mejores resultados se caracteriza por tener:
 - altas expectativas de rendimiento en profesores y alumnos
 - espíritu de superación y
 - profesores comprometidos con la escuela y satisfechos con lo que hacen
11. Existen prácticas de liderazgo directivo que diferencian a los directores de escuelas con buenos y con malos resultados, las cuales son concordantes con el clima existente en las escuelas de mejor desempeño. Estas prácticas son:
 - preocuparse de la satisfacción de los profesores por su trabajo
 - generar altas expectativas de rendimiento en la comunidad educativa
 - fomentar la construcción y materialización de objetivos grupales
 - valorar, reconocer y acompañar el trabajo que hacen los profesores
 - dar a conocer los logros, fortalezas y virtudes de la escuela a la comunidad para posicionarla en su comuna

En el conjunto de los establecimientos estudiados se encontraron prácticas comunes entre aquellos directores y directoras que lideran escuelas con mejores resultados SIMCE (los cuales además han aumentado en los últimos años), con matrículas en aumento y con apoderados satisfechos con la escuela. Ellos son verdaderos líderes que han sabido preocuparse de que sus docentes se sientan satisfechos con su trabajo y están permanentemente a su lado reconociendo su vital labor; que han creado en la comunidad un sentido de excelencia, han instalado la convicción de que “sí, se puede” y han posicionado a la escuela en su barrio y su comuna.

Todo eso lo han hecho en las condiciones actuales del sistema educacional chileno. Pero el país no puede apostar a la existencia de estos verdaderos *Superman* en las escuelas. No es justo ni sensato exigirles a estos profesionales –algunos incluso sin la formación adecuada– que logren excelentes resultados en los aprendizajes y desarrollo de los niños y niñas de sus escuelas sin el apoyo necesario.

Si bien se están implementando políticas en esta dirección, se debe tener presente que apoyos específicos a las habilidades directivas de los directores harían posible obtener grandes impactos. Las prácticas identificadas en este estudio son factibles de compartir a través de instrumentos de difusión del conocimiento, ya sea a través de ferias de buenas prácticas a nivel nacional o local, recursos digitales u otros medios. Lo importante es tener en mente que, incluso mientras no se cuente con el capital humano bien capacitado y remunerado y con las atribuciones adecuadas, de todos modos es factible obtener mejores resultados en la educación pública de Chile.

Bibliografía

- Barber, M. y Mourshed M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), N° 41 [Documento originalmente preparado y publicado por McKinsey & Company bajo el título: Michael Barber y Mona Mourshed, sept. 2007, "How the world's best-performing school systems come out on top"].
- Creemers, B. y Reezigt, G. (1996). School level conditions affecting the effectiveness of instruction. *School Effectiveness and School Improvement*, 7(3), 197-228.
- Day, Ch., Sammons, P., Hopkins, D., Harris, A., Leithwood, K., Gu, Q., Brown, E. Ahtaridou, E. y Kington, A. (2009). *The impact of school leadership on pupil outcomes. Final Report*. University of Nottingham.
- Glatter, R. y Kydd, L. (2003). 'Best practice' in educational leadership and management: Can we identify it and learn from it? *Educational Management Administration & Leadership*, 31(3), 231-243.
- Gobierno de Chile. Ministerio de Educación. *SNED 2008-2009, Hacia la excelencia académica. Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los establecimientos educacionales subvencionados y de aquellos regidos por el Decreto Ley N° 3.166*.
- Gua, Q., Sammons, P. y Mehta, P. (2008). Leadership characteristics and practices in schools with different effectiveness and improvement profiles. *School Leadership and Management*, 28(1), 43-63.
- Jacob, B. (2010). *Do principals fire the worst teachers?* National Bureau of Economic Research, 1-58.
- Hallinger, P. y Heck, R. (1998). Exploring the principal's contribution to school effectiveness: 1980-1995. *School Effectiveness and School Improvement*, 9(2), 157-191.
- Leithwood, K. (2009). *¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación*. Serie Liderazgo Educativo. Santiago: Fundación Chile y Fundación CAP.
- Leithwood, K., Harris, A. y Hopkins, D. (2008). Seven strong claims about successful school leadership. *School Leadership and Management*, 28(1), 27-42.
- Majluf, N. y Hurtado, J. M. (2008). *Hacia una mejor gestión de los colegios: Influencia de la cultura escolar sobre la educación*. Santiago: Andros Impresores.
- McCull-Kennedy, J. R. y Anderson, R. D. (2002). Impact of leadership style and emotions on subordinate performance. *The Leadership Quarterly*, 13(5), 545-559.
- Pitner, N. (1998). The study of administrator effects and effectiveness. En N. Boyan (Ed.), *Handbook of Research in Educational Administration* (pp. 99-122). New York, NY: Longman.
- Robinson, V. M. J., Lloyd, C. y Rowe, K. (2008). The impact of leadership on student outcomes. An analysis of the differential effects of leadership types. *Educational Administration Quarterly*, 44(5), 635-674.
- Waters, T. M. (2003). *Balanced leadership: What 30 years of research tells us about the effect of leadership on student achievement*. Aurora, CO: Mid-continent Research for Education and Learning .

INFLUENCIA DEL LIDERAZGO DIRECTIVO EN LOS RESULTADOS DE LOS ESTUDIANTES

Paulina Valenzuela y Andrea Horn

Paulina Valenzuela

Directora Ejecutiva de Datavoz-Statcom (pauvalen@datavoz.cl).

Andrea Horn

Profesional del Área de Estudios del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigadora Asociada del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Proyecto CIE01-CONICYT) (ahorn@fundacionchile.cl).

Este artículo toma como base información generada en el proyecto *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile* desarrollado en el marco del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, CEPPE (Proyecto CIE01-CONICYT) entre 2009 y 2011.

Introducción

El objetivo de este artículo es, por una parte, conocer la magnitud de los efectos del liderazgo directivo en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y, por otra, identificar las variables que intervienen en esta influencia. Este planteamiento se encarga de revisar tanto aquellas variables que anteceden al liderazgo directivo y que pueden afectar las prácticas ejercidas por los líderes, como aquellas variables que posibilitan o median la acción de los líderes en relación a los aprendizajes de los estudiantes.

El trabajo está basado en datos de escuelas urbanas a nivel nacional¹. Los métodos de análisis corresponden a modelos complejos, como son los modelos de ecuación estructural, usados para medir y comprender la relación de un conjunto de variables vinculadas al liderazgo directivo en los resultados de aprendizaje a nivel escolar.

Los hallazgos de este estudio confirman los antecedentes teóricos en relación a una influencia del liderazgo de manera indirecta en el aprendizaje de los estudiantes. En cuanto a la magnitud de su efecto, esta resulta ser pequeña si se la mira en forma aislada, pero significativa si se la observa en relación con el efecto del conjunto de factores que inciden en el aprendizaje desde el nivel escolar y se la considera como potencial agente para la acción del resto de los factores.

1. Antecedentes sobre la relación entre liderazgo educativo y aprendizajes

1.1 Significado y relevancia del liderazgo educativo

El liderazgo escolar se puede entender como aquel que dota de un sentido común a la organización escolar e influye en el comportamiento de sus miembros, teniendo como norte la mejora de la calidad, que se expresa de manera tangible en los aprendizajes de los estudiantes (Robinson et al., 2009).

La importancia del liderazgo y su relación con los resultados de aprendizaje proviene de la literatura disponible en las dos corrientes de estudio más influyentes en investigación educativa: la de mejora de la escuela y la de eficacia escolar.

Uno de los conceptos centrales que introduce la línea de estudios sobre mejoramiento escolar tiene que ver con la *capacidad* que requieren las escuelas (y sus docentes) para emprender, y sobre todo sostener, los procesos de cambio educativo. Construir esa capacidad y crear al interior de la escuela las condiciones propicias para el aprendizaje continuo de todos sus miembros, está relacionado estrechamente con la forma como se ejerce la función de liderazgo.

¹ Los datos se obtuvieron mediante una encuesta sobre liderazgo directivo aplicada como parte de la *investigación Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile*, desarrollada en el marco del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, CEPPE (Proyecto CIE01-CONICYT).

Por otra parte, estudios de la línea de la eficacia escolar rescatan el factor liderazgo, definido de diferentes maneras, como un elemento relevante en la explicación de los rendimientos escolares (Murillo, 2007; Reynolds y Teddlie, 2000). Investigadores de este mismo grupo de estudios postulan que, para ser eficaz, el liderazgo debe estar vinculado a los procesos de enseñanza-aprendizaje en la escuela. Esto significa que para incidir en los aprendizajes, la acción de los líderes debe estar vinculada a la acción de los docentes: no basta que se desempeñen de manera adecuada en aquellos aspectos del liderazgo y de la gestión que son comunes a diferentes tipos de organización.

Una vez reconocida la importancia del liderazgo educativo, es clave indagar *cuánto* realmente puede influir en los aprendizajes de los estudiantes y *cómo* es que se ejerce esta influencia, es decir, qué variables intervienen en este proceso.

1.2 Tipos de estudio para analizar efectos del liderazgo educativo

Una reciente publicación de la Fundación Wallace (2010) señala que para analizar el efecto del liderazgo en los resultados de aprendizaje, se pueden desarrollar tres tipos de estudios²:

- Estudios cualitativos: generalmente son estudios de caso que se realizan en escuelas con características excepcionales (escuelas eficaces). Los trabajos describen importantes efectos, aunque más que cuantificarlos, lo que hacen es relatar cómo el liderazgo ha logrado influir sobre un conjunto de condiciones escolares y sobre el aprendizaje de los alumnos. Estos estudios, si bien ilustran lo que es posible, no son generalizables para el conjunto de escuelas.
- Estudios cuantitativos a gran escala: los estudios de este tipo plantean que el efecto del liderazgo en el aprendizaje de los estudiantes se produce fundamentalmente de forma indirecta, es decir, que el liderazgo influye en aspectos de la escuela y del aula que serían centrales para los procesos de enseñanza y que, a través de ellos, influiría en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Respecto a la magnitud del efecto, este tipo de estudios señalan que sería pequeño pero significativo. Esta influencia puede estimarse entre un 5% y un 7% de la varianza en resultados de aprendizaje entre escuelas. Esto es un cuarto del impacto que proviene de factores escolares que explican los resultados de aprendizaje de los alumnos³.
- Estudios cuantitativos que versan sobre el efecto de prácticas individuales de liderazgo en los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

El estudio sobre la relación entre liderazgo y rendimiento escolar que se expone en este artículo, se incluye dentro de la segunda categoría señalada previamente.

² Además de los tipos de investigación aplicada que aquí se señalan, se cuenta con una serie de meta-análisis que contribuyen al conocimiento sobre el impacto del liderazgo en los aprendizajes. Algunos de los más recientes y conocidos son *Successful school leadership, what it is and how it influences pupil learning* (Leithwood, Day, Sammons, Harris y Hopkins, 2006) y *School leadership and student outcomes, identifying what works and why* (Robinson, Hohepa y Lloyd, 2009).

³ El total de varianza en aprendizajes entre escuelas que puede ser explicado por factores intra-escolares, se estima entre un 12% y un 20%, una vez controlado por el nivel socioeconómico de los alumnos.

1.3 Evidencia sobre efectos del liderazgo en los resultados de aprendizaje

A nivel internacional, los trabajos sobre magnitud de los efectos del liderazgo escolar llegan a conclusiones diversas. Los estudios cualitativos tienden a otorgar al liderazgo bastante relevancia, mientras que los estudios más cuantitativos señalan un impacto en los resultados de aprendizaje más bien bajo en términos absolutos. Sin embargo, si se tiene en cuenta la proporción de la varianza que el conjunto de factores intra-escolares explican en el aprendizaje (como máximo un 20%), el liderazgo directivo puede ser considerado como la segunda variable interna a la escuela más influyente en los resultados de los estudiantes, después de los propios docentes (Seashore Louis et al., 2010).

En lo que existe bastante acuerdo según los estudios más recientes, es en que la influencia del liderazgo se ejerce de manera indirecta, es decir, que su efecto está *mediado* por el de los docentes. Si bien algunos estudios cuantitativos realizados con técnicas multivariantes pueden mostrar las variables que estarían actuando en esta relación, los estudios de tipo cualitativo tienen la ventaja de indicar en mayor profundidad los mecanismos por los cuales los líderes escolares logran impactar en el desempeño docente y, por esta vía, en el aprendizaje de los alumnos.

A nivel nacional, un estudio realizado por Horn y Marfán (2010) revisó ocho trabajos con base empírica en las escuelas chilenas, que con diversos enfoques y metodologías relacionan el liderazgo directivo con los resultados de los estudiantes⁴. Siguiendo la clasificación que se señaló en el apartado anterior, dentro de este grupo de trabajos puede distinguirse entre aquellos que son de corte más cualitativo (Bravo y Verdugo, 2007; Carbone et al., 2008; Majluf y Hurtado, 2008) y los que revisan los efectos del liderazgo con técnicas cuantitativas (Bravo et al., 2008; Garay, 2008; López, 2008; Thieme, 2005; Volante, 2008).

Entre los estudios cuantitativos mencionados, encontramos trabajos como el de Garay o el de Volante que consideran la influencia *indirecta* del liderazgo y aplican técnicas estadísticas de última generación para su medición. Aun cuando estos estudios trabajan con diferentes concepciones del liderazgo y sus variables asociadas, con distintos indicadores de resultados y con muestras a nivel local, constituyen una referencia en relación a la medición de los efectos del liderazgo. El trabajo de Garay concluye que el liderazgo (compuesto por elementos transformacionales y de *management*) explica un 11% de la varianza en resultados de aprendizaje de los estudiantes en la prueba SIMCE⁵. Por su parte, el trabajo de Volante muestra que en aquellas organizaciones escolares en que se percibe un mayor liderazgo de tipo instruccional, se logran mejores resultados en la PSU⁶, alcanzándose significación estadística en el área de matemáticas.

⁴ El artículo revisa un total de 14 estudios, pero para este trabajo se han seleccionado aquellos que abordan el liderazgo directivo de una forma más específica, dejando de lado los trabajos que estudian el liderazgo en el marco general de factores de eficacia escolar y que solo indican la presencia del liderazgo como un elemento relevante, sin definirlo o estudiar su efecto en mayor profundidad.

⁵ Sistema de Medición de Calidad de la Educación, es el sistema nacional de evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile.

⁶ Prueba de Selección Universitaria, una batería de cuatro pruebas que las universidades integrantes del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas aplican para seleccionar a los estudiantes que postulan a sus carreras.

2. La investigación sobre liderazgo directivo y calidad de la educación: principales definiciones metodológicas

2.1 Hipótesis de estudio y variables

El trabajo desarrollado en el marco del CEPPE contempló la creación de un marco conceptual o referente teórico que permitió definir las distintas categorías de variables a incorporar en el estudio y cómo podrían relacionarse entre sí y afectar los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

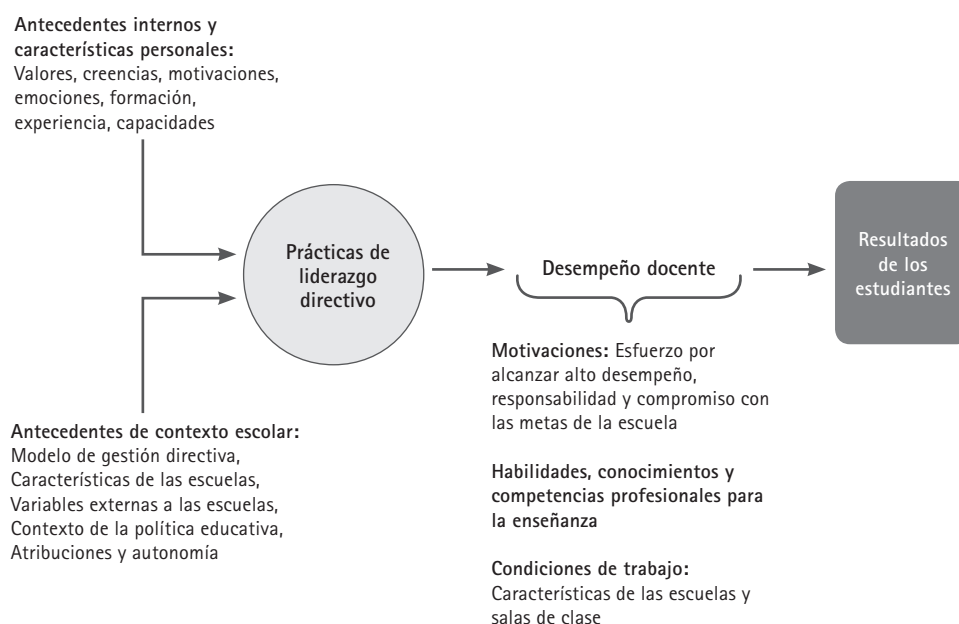
Siguiendo los modelos para el estudio de los efectos del liderazgo escolar en el aprendizaje de los alumnos explicados por Hallinger y Heck (1996)⁷, en esta investigación se utilizó una combinación del modelo de antecedentes con el modelo de efectos mediadores. Con el modelo de antecedentes, el liderazgo es concebido como variable *dependiente*, esto significa que el comportamiento del director o directora es influido por otras variables dentro de la escuela así como fuera de ella. Como variable *independiente*, el director ejerce influencia sobre los profesores, la organización escolar y el aprendizaje de los alumnos. El modelo de efectos mediadores señala que la influencia del director sobre los resultados de aprendizaje no se ejerce en forma directa, sino a través de los docentes, lo que quiere decir que una parte (o toda) la influencia de los directores escolares se produce por intermedio de otros dentro de la organización escolar.

Sobre esta base, se definieron cinco grandes dimensiones o conjuntos de variables de estudio: i) antecedentes internos y características personales de los directivos, ii) antecedentes de contexto escolar, iii) prácticas de los directivos, iv) variables “mediadoras” de desempeño docente y v) resultados de los estudiantes. La figura siguiente ilustra el modelo de relaciones entre las dimensiones y el resultado educativo⁸.

En la figura, las variables de contexto escolar e internas (antecedentes internos y características personales) explicarían las prácticas, y a su vez las prácticas –explicando las variables mediadoras–, podrían constituir un modelo predictivo para el rendimiento de los alumnos. Este modelo representa la hipótesis inicial del estudio, cuyos resultados son los que se presentan en este artículo.

⁷ Hallinger y Heck analizaron cuantitativamente los efectos del liderazgo en el aprendizaje de los alumnos en estudios de tipo no experimental y desarrollaron una tipología que incluye las diversas estrategias existentes para abordar este tema. Ellos rescatan cinco tipos o modelos de estudios: modelo de efectos directos, modelo de efectos moderadores, modelo de efectos antecedentes, modelo de efectos mediadores y modelo de efectos recíprocos.

⁸ Este modelo es una elaboración del equipo de investigación sobre la base de Hallinger y Heck (1996); Hallinger, Bickman y Davis (1996); Leithwood et al. (2006) y Day et al. (2007).

Figura 1. Modelo de análisis para el estudio del liderazgo escolar en Chile

Fuente: Estudio *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile*, con base en Leithwood et al. 2006.

Respecto de los tipos de variables incluidas, a continuación se hace una breve descripción de las categorías de variables consideradas en el estudio:

- *Antecedentes internos y características personales de los directivos:* esta dimensión del estudio se concentró en observar lo que algunos investigadores denominan “antecedentes internos” del liderazgo directivo y que también tiende a conceptualizarse como atributos o “características personales” de los líderes. Dentro de esta dimensión, existen tres tipos de variables: variables cognitivas (formación académica y experiencia de quienes ejercen el liderazgo), variables afectivas (valores, creencias, aspectos emocionales) y variables demográficas de los líderes.
- *Antecedentes externos o de contexto escolar:* conforman esta dimensión variables como las atribuciones con que cuentan los directivos escolares para tomar decisiones estratégicas en el establecimiento, algunas características básicas de la escuela (tales como tamaño del establecimiento, vulnerabilidad de los estudiantes y sus familias, entre otros), indicadores sobre la carrera directiva e indicadores sobre el apoyo que recibe la escuela. Se considera que estas variables podrían afectar el trabajo del establecimiento y de sus líderes, aun cuando no dependen del trabajo que ellos realizan. Estas variables son de amplia relevancia para este estudio puesto que permiten incluir en el análisis las particularidades del caso chileno.
- *Prácticas de los directivos:* el conjunto de preguntas relacionadas con esta dimensión se basó en el modelo de prácticas directivas planteado por Leithwood y sus colegas en 2006. Este modelo identifica cuatro categorías de prácticas para un liderazgo efectivo, que a su vez se desglosan en catorce prácticas o comportamientos de los líderes, con reconocida

efectividad en el trabajo que realizan los docentes y en el aprendizaje de los estudiantes (ver el detalle de las prácticas en el anexo 1). A grandes rasgos estas categorías son:

- i. **Mostrar dirección:** agrupa el conjunto de prácticas orientadas a proporcionar un propósito de carácter moral, que sirva de motivación para el trabajo del *staff* y los incentive a perseguir sus propias metas.
- ii. **Desarrollar personas:** considera las prácticas dirigidas a construir el conocimiento y las habilidades que requiere el personal para realizar las metas de la organización, así como también el compromiso y la resiliencia, que son las disposiciones que este necesita para continuar realizándolas.
- iii. **Rediseñar la organización:** incluye aquellas prácticas que establecen condiciones de trabajo para facilitar el mayor desarrollo de las motivaciones y capacidades del personal.
- iv. **Gestionar la instrucción:** comprende prácticas asociadas a la gestión de la enseñanza y el aprendizaje en la sala de clases y la supervisión de lo que ocurre en ella.

Considerando que una de las especificidades de nuestro sistema escolar es la figura del jefe técnico, se consultó –respecto de la figura del director o directora– sobre el conjunto de prácticas de las cuatro dimensiones y –respecto del jefe técnico– sobre las dimensiones más instruccionales (desarrollar personas y gestionar la instrucción). Adicionalmente, a las cuatro categorías se agregó un quinto conjunto de variables que recogen información sobre la relación entre el director y el jefe técnico.

- *Variables “mediadoras”:* se consideraron tres tipos de variables asociadas a los procesos de enseñanza–aprendizaje que ocurren en la sala de clases y que están abiertos a la influencia del liderazgo directivo: motivación del cuerpo docente, habilidades del cuerpo docente y condiciones en que este cuerpo trabaja⁹. La relevancia de incorporar esta dimensión radica en la posibilidad de levantar información sobre cuáles son las variables de la escuela y del aula que en el caso chileno se ven más fuertemente afectadas por el trabajo directivo, junto con conocer cuáles son las prácticas de liderazgo que hacen posible este efecto.
- *Variables de resultados:* corresponden a los resultados de la prueba SIMCE en los años 2008 y 2009 para el nivel de 4° básico. Estos resultados han sido estandarizados con media 250 y desviación estándar 25 y también corregidos por el nivel socioeconómico de los alumnos, de modo de controlar el efecto de esta condición en el modelo.

Un esquema que incluye el conjunto de las variables consideradas en el análisis causal se puede ver en el anexo 2.

2.2 Instrumentos de recolección de información

El estudio se basó en datos recolectados a partir de encuestas estructuradas que se aplicaron a actores relevantes del sistema escolar. Para estos efectos, se diseñaron cuatro cuestionarios, dirigidos a sostenedores, directores, jefes técnicos y docentes. En cada escuela integrante

⁹ Algunos ejemplos de este tipo de variables son: la existencia de un clima propicio para el aprendizaje, el compromiso y satisfacción laboral de los profesores, el apoyo que reciben los docentes para trabajar con alumnos que van retrasados en su aprendizaje, entre otros.

de la muestra, se encuestó al director, al jefe técnico, al sostenedor y a un grupo de cinco docentes, capturando información en forma diferenciada según el tipo de actor sobre los aspectos relevantes del liderazgo escolar (antecedentes internos de los directivos, contexto escolar, prácticas de liderazgo y variables mediadoras del desempeño docente).

2.3 Muestra

La muestra de establecimientos fue extraída entre aquellos que imparten (al menos) enseñanza básica completa, ubicados a lo largo de todo el país en zonas urbanas. En cada localidad se buscó representatividad de escuelas de los tres tipos de dependencia (municipal, particular subvencionada y particular pagada). El total de establecimientos encuestados fue 645, incluyendo: 262 escuelas del sector municipal, 292 escuelas del sector particular subvencionado y 91 escuelas del sector particular pagado.

El cuadro siguiente presenta la distribución de la muestra según tipo de escuela y de actor encuestado¹⁰.

Cuadro 1. Composición de la muestra (Número)

Dependencia de la escuela	Director	Docentes ^a	Jefes UTP	Sostenedor ^b
Municipal	262	1.166	260	44
Particular subvencionada	292	1.644	273	193
Particular pagada	91	338	84	40
Total	645	3.148	617	277

Fuente: Elaboración propia.

^a Participaron docentes de enseñanza básica que han trabajado en la escuela al menos durante el último año.

^b Este dato incluye 109 sostenedores que a la vez son directores de los establecimientos.

La muestra permite inferir estadísticamente a nivel de establecimiento, con un error muestral máximo que va entre 4,9% y 8,3%, según la dependencia que corresponda.

2.4 Estrategia de análisis

La unidad de análisis corresponde al establecimiento. Es por eso que, en el caso de los docentes, las respuestas fueron agregadas a ese nivel, de modo que se llegó a una única respuesta para cada establecimiento por parte de cada actor¹¹. A su vez, todas las bases de datos fueron indexadas por el código de identificación (rol de base de datos, RBD) del establecimiento, con lo que se ordenó la información por escuela y se pudieron relacionar estos datos entre sí.

Con el objetivo de validar el modelo conceptual en que se basa la investigación (hipótesis sobre la relación entre variables), se realizaron dos tipos de análisis:

¹⁰ En el caso de los jefes técnicos y sostenedores es posible que la muestra sea menor al número de establecimientos debido a que algunas escuelas no cuentan con la figura de un jefe técnico y, en el caso de los sostenedores, algunos de ellos pueden administrar más de un establecimiento, lo que ocurre especialmente en el sector municipal.

¹¹ Las respuestas de los docentes (bajo la modalidad de escalas Likert) no fueron agregadas por su promedio, sino que tomando en cuenta el *porcentaje* de respuestas "de acuerdo" y "muy de acuerdo" entre los encuestados.

- En primer lugar, mediante modelos lineales generalizados (o ecuaciones lineales) se seleccionaron las variables que se introducirían en el análisis; es decir, mediante la aplicación de un modelo lineal sobre una variable dependiente continua –que en esta investigación es el rendimiento de los alumnos (SIMCE corregido según nivel socioeconómico, NSE)– en función de todos los indicadores de los distintos ámbitos considerados en el modelo general, se estableció cuáles de ellos estarían explicando la variable dependiente y en qué magnitud.
- En segundo lugar, aplicando técnicas cuantitativas avanzadas, como son los modelos de ecuaciones estructurales, se buscó comprender la relación causal entre los distintos tipos de variables y los resultados de los alumnos, llegando a un modelo para el liderazgo escolar efectivo en Chile¹².

Los Modelos de Ecuaciones Estructurales (SEM) aplicados fueron los siguientes:

- Análisis Factorial Confirmatorio: mediante el análisis de la estructura de covarianza o correlación se revisó si la definición teórica de factores latentes o subyacentes se explicaba efectivamente por las variables o indicadores previamente definidos.
- Modelo Lineal Mixto: permite establecer si los factores latentes no observados y aquellos observados explican el rendimiento o resultado de los alumnos en la prueba SIMCE, corregido según NSE.

En términos generales, con este tipo de técnica se busca responder a los mismos objetivos que con los modelos de regresión, pero con un nivel analítico de mayor profundidad y complejidad. Los modelos de regresiones, o relaciones causales, buscan confirmar la influencia de una o más variables independientes o explicativas sobre el comportamiento o variación de una variable dependiente o explicada, permitiendo establecer cuánto de la variación observada en esta última se debe a los cambios producidos en las primeras. Este tipo de técnicas son denominadas multivariantes¹³.

3. Resultados de la investigación¹⁴

3.1 Identificación de variables relevantes

Un primer resultado del ajuste del modelo es la identificación de las variables relevantes, esto es, aquellas que resultan con altos niveles de significancia estadística y que por lo tanto

¹² El modelado de ecuaciones estructurales es un término genérico que permite referirse a diversas aproximaciones al análisis de la causalidad entre variables dependientes e independientes. Tiene la capacidad de incluir distintas interrelaciones entre ellas de forma simultánea y, a su vez, permitir diferenciar entre variables observadas y latentes.

¹³ Para efectos de este estudio, se usó el programa SPSS en todos los análisis. En el caso de la modelación SEM se usó el programa AMOS debido a que constituye un componente integrado de SPSS.

¹⁴ En este artículo solo se presentan los resultados finales del modelo de análisis. Los detalles sobre resultados intermedios que permitieron la selección de variables relevantes, derivados de la aplicación de modelos lineales y pruebas de correlación, se encuentran desarrollados en reportes de investigación de uso interno por parte del equipo investigador.

contribuyen a la explicación de otras variables, según la hipótesis inicial de investigación (las variables incluidas y los resultados estadísticos del modelo se detallan en el anexo 3).

a) Variables explicativas de las prácticas de liderazgo

Dentro de la dimensión de variables de antecedentes internos, los indicadores de tipo afectivo del liderazgo reportados por el propio director (emociones tales como su motivación, nivel de stress y sentido de eficacia), los indicadores de tipo afectivo del liderazgo reportados por los docentes (valores y características personales del director) y el género del director resultaron tener alta significancia en el modelo. Al mismo tiempo, variables como la experiencia y la formación de los directores no resultaron ser relevantes para la explicación de las prácticas. Esto significa que la presencia de prácticas efectivas de liderazgo (desde el punto de vista de los docentes) está más asociada a características personales de los directivos que a sus grados de formación o trayectoria. En cuanto a género, las directoras mujeres resultaron tener mayor relación con la presencia de prácticas efectivas que los hombres.

Entre las variables de antecedentes externos o de contexto escolar, los indicadores de atribuciones de la escuela para la toma de decisiones, el sueldo del director, el tipo de dependencia del establecimiento (municipal frente a particular subvencionado) y las prácticas del sostenedor serían explicativas de las prácticas de liderazgo. En contraste, el tamaño del establecimiento (según matrícula), los apoyos externos otorgados por diferentes tipos de instituciones (fundaciones, empresas, universidades, organismos de gobierno, entre otros), el tipo de director (en el sentido de si es o no al mismo tiempo sostenedor de la escuela) y el nivel socioeconómico de los alumnos, son variables no relevantes para la explicación de las prácticas.

b) Variables explicativas de las variables mediadoras del desempeño docente

Se introdujeron en el modelo cinco indicadores de prácticas, uno correspondiente a cada una de las dimensiones de prácticas del director según el esquema de Leithwood et al., y uno sobre la relación entre el director y el jefe técnico¹⁵. Todos resultaron tener alto nivel de significación en el modelo. Esto quiere decir que las prácticas de liderazgo son explicativas de las variables mediadoras del desempeño docente: motivación del cuerpo docente, habilidades del cuerpo docente y condiciones escolares para el trabajo de los docentes.

c) Variables explicativas del rendimiento escolar de los estudiantes

Finalmente, se testearon como variables explicativas del rendimiento escolar de los estudiantes los indicadores de las variables mediadoras del desempeño docente y las prácticas de liderazgo. Las variables mediadoras resultaron ser significativas para la explicación de los resultados de aprendizaje de los estudiantes, mientras que las prácticas de liderazgo mostraron tener menores niveles de asociación con los resultados. Esto quiere decir que la motivación de los docentes, sus habilidades y las condiciones en que se desarrollan los procesos de enseñanza-aprendizaje tienen un efecto mayor en los aprendizajes de los estudiantes que las prácticas de

¹⁵ Análisis preliminares mostraron una alta correlación entre las prácticas del director y del jefe técnico, por lo que se decidió trabajar solo con aquellas prácticas asociadas a la figura del director.

liderazgo. Un resultado lógico si tenemos en cuenta que los docentes son agentes de cambio más cercanos al proceso de aprendizaje de los estudiantes que los directores.

3.2 Relación entre las variables

Un segundo resultado es el que indica cómo estarían asociadas las variables del modelo. La figura 2 muestra la relación y el grado de influencia entre ellas, de acuerdo con las especificaciones de causalidad que se derivan de nuestra hipótesis inicial y que se ingresaron al programa para efectos de la estimación de los parámetros.

La figura representa el modelo de ecuaciones estructurales desarrollado en el estudio (el detalle de las variables consideradas se presenta en anexo 3). En ella se observan dos tipos de variables: las observables, aquellas que fueron medidas directamente a través de preguntas de las encuestas o mediante datos de fuente secundaria (que en la figura se representan en un rectángulo); y las no observables o latentes, aquellas que representan un concepto o factor no medido directamente (que en la figura se representan en un óvalo)¹⁶.

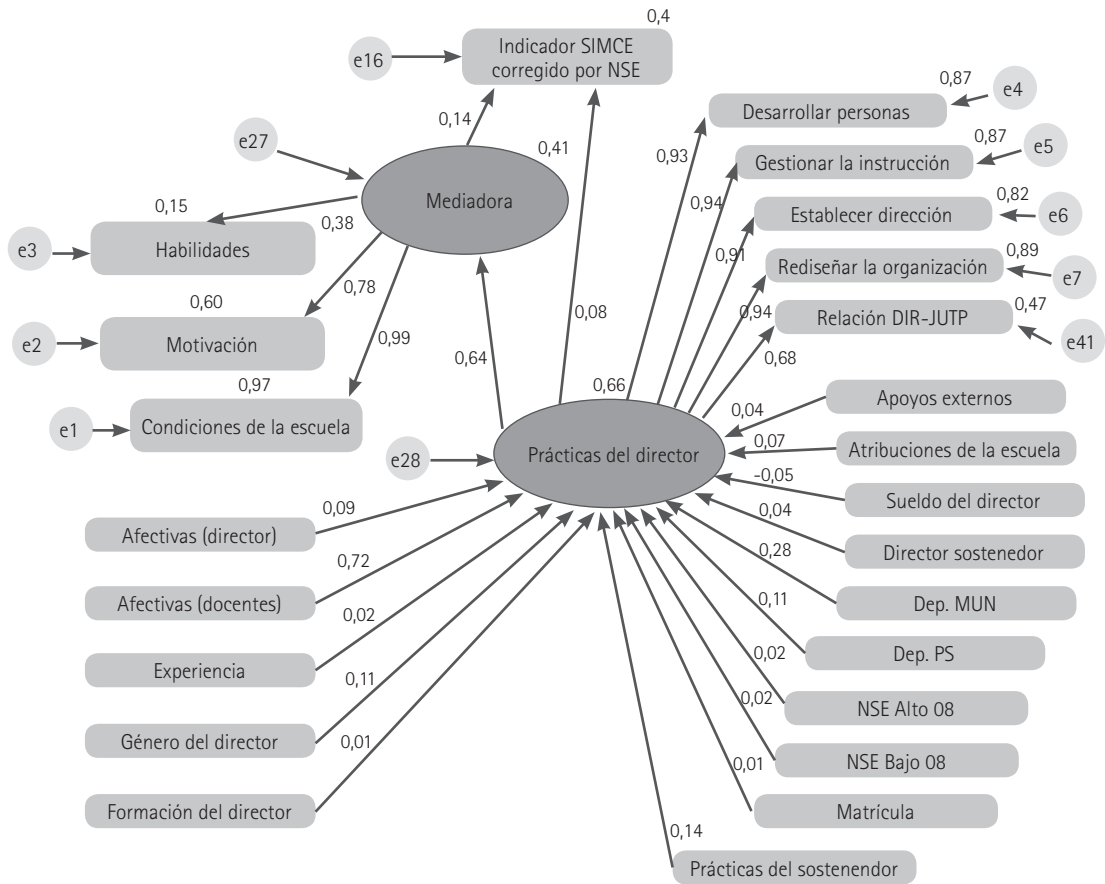
La información más relevante que se puede desprender de esta figura es la siguiente:

- El modelo general logra explicar un 4% de la varianza total de la variable dependiente (resultados de aprendizaje), lo que se considera como un bajo nivel explicativo de las variables consideradas en el modelo.
- Las prácticas de liderazgo, como variables latentes (medidas por los indicadores de prácticas escogidos), están bien representadas, ya que el modelo propuesto (es decir, el constructo teórico) logra explicar un 66% de la variabilidad total de este factor¹⁷.
- La dimensión mediadora es explicada en un 41% por los indicadores escogidos, entre los cuales los más relevantes son la motivación y las condiciones de la escuela.
- Las prácticas de liderazgo se correlacionan positiva y significativamente con las variables mediadoras (0,64), lo que significa que existe un alto grado de asociación entre ellas. La cifra baja significativamente (a 0,08) si se observa la correlación entre las prácticas y el indicador SIMCE corregido. A su vez, las variables mediadoras poseen un mayor nivel de asociación con los resultados de aprendizaje (0,14), equivalente a casi el doble del nivel que registran las prácticas de liderazgo.

¹⁶ Un ejemplo clásico de factor latente es la inteligencia, que solo se mide a través de variables observables (ítems u otras escalas).

¹⁷ Esto se refiere a las prácticas en su conjunto; sin embargo, en otros análisis se observa que la forma en que están estructurados los indicadores (dimensiones de prácticas) podría ser reagrupada de manera diferente.

Figura 2. Modelo de Ecuaciones Estructurales (SEM) general para indicador SIMCE corregido por NSE (coeficientes estandarizados y varianza explicada)*



Fuente: Elaboración propia.

*Los coeficientes estandarizados corresponden a los coeficientes del modelo de regresión corregidos por su varianza estimada. La varianza explicada corresponde a la medida de ajuste del modelo y está en escala de 0 a 1, por lo que un valor más cercano a 1 indica un mejor ajuste del modelo (esto también puede ser multiplicado por 100 y expresado en porcentaje).

Nota: NSE: nivel socioeconómico. Dep. MUN: dependencia municipal. Dep. PS: dependencia particular subvencionado. Variables "Afectivas" se refieren siempre al director, ya sea reportadas por el propio director [Afectivas (director)] o reportadas por los docentes [Afectivas (docentes)].

4. Principales hallazgos

4.1 ¿Cuánto influye el liderazgo educativo en los resultados de los estudiantes?

De acuerdo con los resultados del análisis multivariante, el modelo de variables relacionadas con el liderazgo escolar explica el 4% de la varianza en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Esta cifra es levemente menor que la que postulan los estudios a nivel

internacional (entre un 5% y un 7% para resultados controlados por nivel socioeconómico) y también menor a los referentes que tenemos en el contexto nacional (11%), aunque en este último caso se trabajó con resultados de aprendizaje brutos (sin controlar por nivel socioeconómico) y con un grupo de escuelas consideradas eficaces, lo que puede explicar un referente más alto.

Aun cuando un 4% sea en términos absolutos una cifra baja, es un resultado que está dentro de lo esperable si se considera que el conjunto de factores identificados por las investigaciones de eficacia escolar (10 factores en el caso iberoamericano) explican como máximo el 20% de la varianza en resultados entre escuelas. Al mismo tiempo, sabemos que lo que ocurre en las aulas, donde se expresa el factor docente, es –de todo el conjunto– lo que tiene mayor incidencia en los resultados de aprendizaje, seguido por el factor liderazgo (Leithwood et al., 2008)¹⁸.

Como señalan Creemers y Reezigt (1996), si todos los factores de eficacia escolar en forma independiente tienen pequeños efectos en el aprendizaje, el desafío para el mejoramiento escolar es que esos pequeños efectos puedan ser acumulables y actúen en una misma dirección. El rol del liderazgo es crítico para el cumplimiento de esta función; por lo tanto, si bien en forma individual su contribución puede ser baja, su valor está más allá de esta cifra, en la potencialidad que tiene para lograr sinergias a nivel escolar, en relación al resto de los factores¹⁹.

4.2 ¿Cómo influye el liderazgo educativo en los resultados de los estudiantes?

El análisis constata una acción fuerte y directa de las prácticas de liderazgo sobre las variables mediadoras: motivación docente, habilidades docentes y condiciones de la escuela para los procesos de enseñanza-aprendizaje. Y confirma la naturaleza indirecta del efecto del liderazgo directivo en los resultados de aprendizaje, puesto que la influencia de las variables mediadoras en los aprendizajes es casi el doble de la que ejerce en forma directa la figura directiva²⁰.

También muestra que no todas las variables mediadoras inciden en el aprendizaje de la misma manera. En orden de importancia, las condiciones de la escuela (apoyo para la instrucción, cultura escolar, construcción de comunidad y autonomía de los docentes sobre su trabajo) y la motivación de los docentes (nivel de compromiso con su trabajo, sentido de eficacia y nivel de stress, entre otras) son las que influyen más, quedando en tercer lugar las habilidades docentes (habilidades para establecer un clima de enseñanza adecuado en

¹⁸ En Iberoamérica, la investigación coordinada por Murillo (2007) señala que la influencia de la escuela se encuentra entre el 14% y el 18%, mayor para matemáticas que para lenguaje, y en torno al 10% en ambos casos si se descuenta la influencia del aula. Adicionalmente, esta investigación –al igual que otras– ha constatado que lo que acontece en el aula, es decir, el trabajo de los docentes, tiene mayor efecto sobre el aprendizaje de los estudiantes, que lo que acontece en la escuela en su conjunto.

¹⁹ Entre los factores a nivel escolar y de aula más reconocidos se encuentran: características de la misión, compromiso de los docentes y trabajo en equipo, clima escolar y de aula, altas expectativas, desarrollo profesional de los docentes, participación de las familias y de la comunidad, nivel de recursos e instalaciones, calidad de las metodologías docentes y gestión del tiempo (Murillo, 2007, p. 273).

²⁰ El coeficiente estandarizado es de 0,14 para la variable no observada o latente “mediadora” en relación al indicador de resultado, mientras que el coeficiente estandarizado de las prácticas del director es de 0,08, en relación a los resultados de aprendizaje. En ambos casos, este coeficiente corresponde a la correlación entre variables.

la sala de clases, preparar clases y lograr que todos los estudiantes aprendan)²¹. Lo anterior parece razonable, dado que las habilidades docentes están en gran medida determinadas por la experiencia y la calidad de su formación a lo largo de la vida (no solo por la escuela y el director actual).

De esta manera, el liderazgo se constituye en un factor importante para establecer condiciones a nivel material, cognitivo y psicológico que median en el trabajo eficaz de los docentes al interior de las escuelas. Esto apoya el potencial que tiene esta variable a nivel escolar, según lo señalado en el punto anterior.

4.3 Variables que inciden en el liderazgo educativo (antecedentes)

En el caso chileno, el liderazgo es sensible a los valores y características de los directores (variables afectivas (docentes)) y, en menor medida, a sus propias emociones, tales como sentido de autoeficacia, motivación o nivel de stress (variables afectivas (director)). En contraste, las características cognitivas del director (formación y experiencia) aparecen como variables poco relevantes. Entre las características demográficas de los directores, una variable que tiene incidencia en sus prácticas es el género, siendo las mujeres, a juicio de los docentes, quienes ejercerían con mayor frecuencia las prácticas de liderazgo efectivo dentro de la organización.

Lo señalado deja en evidencia la importancia de variables de tipo actitudinal por parte de los directores. Esto coincide con la visión de Robinson, quien plantea que la *expertise* en temas educacionales es una condición necesaria para un buen liderazgo, pero no suficiente. Los líderes que pueden motivar a otros a buscar nuevos cursos de acción, a arriesgar y a emprender esfuerzos colaborativos para generar y sostener mejoramientos en la enseñanza y el aprendizaje deben ser capaces de construir relaciones basadas en la confianza. También agrega que los líderes que muestran consideración y respeto por los demás son vistos como competentes e íntegros y son confiables (Robinson, et al., 2009).

Visto desde un enfoque de competencias, Muñoz y Marfán (2010) realizan una distinción entre competencias funcionales y conductuales de los directivos. Las primeras se refieren a la capacidad para ejercer las funciones propias del cargo y las segundas se vinculan con las disposiciones personales que son previas a dicha acción. Los resultados de nuestro estudio sugerirían una mayor asociación de las prácticas efectivas de liderazgo con aquellas competencias de tipo conductual.

En cuanto a la incidencia del género, creemos que se requieren estudios adicionales que profundicen en este tema. Por ahora no es tan clara la explicación de la figura femenina asociada a prácticas más efectivas de liderazgo. Algunos ejercicios preliminares con los datos de la encuesta respecto de características personales de los directivos, permiten afirmar que las mujeres presentan mayores grados de motivación que los hombres. De acuerdo con lo señalado antes, esto podría estar incidiendo en la percepción que tienen los docentes en relación a sus prácticas. Cabe también mencionar estudios realizados por otros autores que sugieren que las directoras mujeres tendrían características que se corresponden con las de

²¹ Esto se observa al revisar cómo aporta cada una de las variables que componen la dimensión mediadora a la variable no observable o latente "mediadora". Los coeficientes estandarizados son 0,99 para condiciones de escuela, 0,78 para motivación docente y 0,38 para habilidades docentes.

un buen liderazgo transformacional, tales como una mayor orientación a las personas y al trabajo en equipo, lo que sería una ventaja respecto de sus pares hombres (Ramos, 2005).

Desde el punto de vista del contexto escolar, el liderazgo parece ser diferente según el tipo de dependencia del establecimiento (perteneciente al sector municipal o bien al particular). Las escuelas municipales se encuentran relacionadas positivamente con la presencia de prácticas efectivas de liderazgo. Una posible explicación respecto de este tema es la de Weinstein, Marfán y Muñoz, al sugerir que en las escuelas municipales los directores son “colegas y jefes”, mientras que en el sector privado son primero “jefes” y solo posteriormente “colegas”²². Existiría, por tanto, una relación más cercana entre directivos y docentes en las escuelas municipales, en comparación con las privadas, que podría estar incidiendo en la percepción docente acerca de las prácticas directivas. Otras diferencias en el ejercicio de los directores en función de su dependencia son analizadas en mayor profundidad por Weinstein y Muñoz en este mismo documento²³.

Un elemento relevante del contexto son las prácticas del sostenedor. Sabemos que en Chile tanto al interior del sector municipal como del sector privado, las características, recursos y capacidades de los sostenedores son diversas; sin embargo, más allá de esta heterogeneidad, se constata que existen un conjunto de acciones o prácticas efectivas que los sostenedores pueden realizar en pos de fortalecer la posición de los directores en las escuelas. Las acciones consideradas en esta encuesta fueron las siguientes: implementar sistemas de incentivos para docentes y directivos (distintos a los del Ministerio de Educación), establecer redes de trabajo entre establecimientos, ofrecer planes de perfeccionamiento según necesidades de los directivos y docentes, aplicación de pruebas de evaluación de aprendizaje en los establecimientos, visitas regulares al establecimiento, estrategia para involucrar a los padres en el proceso educativo de los alumnos, plan de apoyo pedagógico a alumnos con dificultad de aprendizaje y contratación de asistencia técnica.

Finalmente, llama la atención la baja incidencia de la variable “atribuciones” en las prácticas de liderazgo, puesto que la literatura internacional identifica este elemento como un factor relevante. De acuerdo con un informe de la OECD publicado en 2008, existe una creciente tendencia a la mayor autonomía y rendición de cuentas por parte de las escuelas. Esto responde a la hipótesis de que mayores niveles de autonomía otorgan mayores posibilidades para incidir en el trabajo de docentes y estudiantes (Pont et al., 2008). La autonomía escolar ha sido medida internacionalmente como el nivel de atribuciones en una serie de ámbitos (recursos humanos, recursos financieros, currículo, políticas estudiantiles). Sin embargo, en este trabajo las atribuciones miradas en su conjunto, exhiben un bajo nivel de relación con las prácticas directivas.

²² Véase al respecto el artículo *¿Colegas y jefes? La visión de los docentes sobre el liderazgo directivo en Chile*, en este mismo volumen.

²³ En el artículo *Cuando las atribuciones no bastan: Liderazgo directivo y gestión pública o privada de escuelas en Chile*.

5 Comentario final

En la relación entre liderazgo y resultados de aprendizaje, es necesario tener perspectiva y recordar que el aprendizaje de los estudiantes está también fuertemente influido por variables extraescolares, como el nivel socioeconómico²⁴. Esto quiere decir que una parte del aprendizaje se explica por el efecto aula-escuela, en que el liderazgo directivo tiene cierta influencia, pero que mejoras sustantivas en el resultado de aprendizaje de los alumnos requieren cambios estructurales a nivel socioeconómico, que van más allá del ámbito escolar.

Por otra parte, los resultados de este estudio nos llevan a repensar acerca del rol del liderazgo y su relación con los resultados educativos. Un buen o mal director no debería asociarse de manera exclusiva a los resultados educativos de sus alumnos; su evaluación debería estar más bien asociada a mecanismos de retroalimentación interna que consideren la voz de los principales actores, docentes y alumnos, así como a referentes externos de sistematización de buenas prácticas, competencias o estándares que tengan relación con la construcción de capacidades y condiciones escolares para el mejoramiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje. En definitiva, sería interesante analizar la asociación del liderazgo con otros indicadores de resultado intermedios, que den cuenta de procesos de cambio y que incidan en el mejoramiento escolar, más que con los resultados finales de aprendizaje en un momento del tiempo.

Así mismo, deberíamos transitar hacia una comprensión del liderazgo más allá de la (o las) figuras directivas. Tal como señalan algunos autores, no es esperable que todos los directivos cuenten con altos estándares en todos los conocimientos, capacidades y disposiciones asociadas a un buen liderazgo. Lo que es razonable esperar, es que las escuelas puedan acceder a estos conocimientos, capacidades y disposiciones identificando tanto fuentes internas como externas que los provean (Robinson, et al., 2009). En otras palabras, se debe enfatizar el liderazgo más allá de los líderes. Como dice el profesor Hargreaves, *“el desafío organizacional [para las escuelas] es no depender de personas genio que las conduzcan, sino, crear en ellas una cultura y un grupo humano en el que el conocimiento se genere colectivamente”* (citado en Harris et al., 2003).

Con lo recién señalado, queremos destacar la necesidad de contar con buenos sistemas de evaluación para el liderazgo escolar. El sistema de evaluación directiva en Chile nació en el año 2004 con la ley 19.979. Este sistema contempla la evaluación de los directivos escolares por parte del sostenedor, respecto de los objetivos y metas anuales del establecimiento, así como de sus metas de desarrollo profesional. En la práctica estas evaluaciones consideran gran variedad de criterios y son dispares en cuanto a calidad de los instrumentos. La nueva Ley de Calidad y Equidad de la Educación abre la posibilidad para que los docentes sean consultados en relación al desempeño del director o directora y para que los consejos escolares participen de la evaluación de su gestión. Sin duda, este es un paso positivo e importante, pero aún queda el desafío de crear sistemas de evaluación más homogéneos que puedan dar cuenta de la calidad del liderazgo en cada establecimiento.

²⁴ En este trabajo intentamos controlar este factor, de modo de cuantificar el impacto del liderazgo a igual condición socioeconómica de los alumnos. Sin embargo, se realizó el mismo análisis con el indicador SIMCE sin corregir e incorporando en el modelo como variable explicativa el NSE: el resultado fue un incremento significativo en el porcentaje de varianza explicada del modelo, pasando de 4% a casi un 50%.

Finalmente, a la luz de los resultados de este trabajo, creemos que sería interesante realizar futuras investigaciones sobre el liderazgo que incluyan mayor interacción con factores extraescolares para el aprendizaje (por ejemplo, acciones para promover el apoyo de los padres, para educar a los padres y la comunidad, para trabajar con estudiantes de diferentes niveles culturales y socioeconómicos) y estudios que consideren el liderazgo más allá de la figura del director y que incluyan a otros actores relevantes como fuentes de liderazgo. Así mismo, es necesario revisar la influencia del liderazgo en otro tipo de variables de resultado más allá de los aprendizajes, tales como el compromiso del estudiante con su aprendizaje, su autoestima, la satisfacción con su escuela, sus expectativas, entre otras, y hacerlo con una mirada más abierta a visualizar el proceso, que únicamente centrada en un momento puntual.

Bibliografía

- Bravo, D., Sevilla, P. y Miranda, L. (2008). Equipos directivos y resultados de los estudiantes: evidencia a partir de la asignación de desempeño. Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile. http://www.microdatos.cl/interior_publicacion.php?id_s=4&cod_publicacion=7 (recuperado el 12/03/2010).
- Bravo, M. y Verdugo, S. (2007). Gestión escolar y éxito académico en condiciones de pobreza. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, 5(1), 121-144.
- Carbone, R., Olguín, J. C., Ostoic, D., Ugalde, P. y Sepúlveda, L. (2008). *Situación del liderazgo educativo en Chile*. Santiago: MINEDUC - UAH.
- Creemers, B. P. M. y Reezigt, G. J. (1996). School level conditions affecting the effectiveness of instruction. *School Effectiveness and School Improvement*, 7(3), 197-228.
- Day, C., Sammons, P., Hopkins, D., Harris, A., Leithwood, K., Gu, Q., Penlington, C., Mehta, P. y Kington, A. (2007). *The impact of school leadership on pupil outcomes. Interim Report* (No. DCSF-RR018): Department for Children Schools and Families - United Kingdom Government.
- Garay, S. (2008). Modelo de liderazgo para una dirección efectiva. En O. Maureira (Ed.), *Perspectivas de gestión para la innovación y el cambio educativo* (pp. 135-184). Santiago: Ediciones UCSH.
- Hallinger, P., Bickman, L. y Davis, K. (1996). School context, principal leadership, and student reading achievement. *The Elementary School Journal*, 96(5), 527-549.
- Hallinger, P. y Heck, R. (1996). The principal's role in school effectiveness: An assessment of methodological progress, 1980-1995. En K. Leithwood y P. Hallinger (Eds.), *The International Handbook of Educational Leadership and Administration* (pp. 723-783). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Harris, A., Day, C., Hopkins, D., Hadfield, M., Hargreaves, A. y Chapman, C. (2003). *Effective leadership for school improvement*. Oxon & New York: Routledge Falmer.

- Horn, A. y Marfán, J. (2010). Relación entre liderazgo educativo y desempeño escolar: Revisión de la investigación en Chile. *Psicoperspectivas*, 9(2), 82-104.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A. y Hopkins, D. (2006). *Successful school leadership. What it is and how it influences pupil learning* (No. 800): National College for School Leadership.
- Leithwood, K., Harris, A. y Hopkins, D. (2008). Seven strong claims about successful school leadership. *School Leadership and Management*, 28(1), 27-42.
- López, P. (2008). Modelo de liderazgo para una dirección efectiva. En O. Maureira (Ed.), *Perspectivas de gestión para la innovación y el cambio educativo*. Santiago: Ediciones UCSH.
- Louis, K. S., Leithwood, K., Wahlstrom, K., Anderson, S., Michlin, M., Mascall, B. et al. (2010). *Learning from districts' efforts to improve student achievement: Final Report of Research to the Wallace Foundation*. NY: Wallace Foundation.
- Majluf, N. y Hurtado, J. M. (2008). *Hacia una mejor gestión en los colegios. Influencia de la cultura escolar sobre la educación*: Santiago: Andros Impresores.
- Muñoz, G. y Marfán, J. (2010). *Formación y entrenamiento de los directores escolares en Chile: Situación actual, desafíos y propuestas de políticas*. Santiago: Fundación Chile.
- Murillo, F. J. (Ed.). (2007). *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Ramos, A. (2005). *Liderazgo femenino: diversidad de género como estrategia de cambio*. Documento presentado en las Jornadas de Difusión y Estudios de Género. Palencia.
- Reynolds, D. y Teddlie, C. (2000). The processes of school effectiveness. En D. Reynolds y C. Teddlie (Eds.), *The International Handbook of School Effectiveness Research* (pp. 134-159). London & New York: Routledge.
- Robinson, V., Hohepa, M. y Lloyd, C. (2009). *School leadership and student outcomes: Identifying what works and why. Best Evidence Synthesis Iteration [BES]*: New Zealand Ministry of Education.
- Seashore Louis, K., Leithwood, K., Wahlstrom, K. y Anderson, S. (2010). *Learning From Leadership Project: Investigating the links to improved student learning. Final report of research findings*. The Wallace Foundation.
- Thieme, C. (2005). *Liderazgo y eficacia en la educación primaria. El caso de Chile*. Tesis doctoral, Depto. de Economía de la Empresa. Universitat Autònoma de Barcelona <http://hdl.handle.net/10803/3958> (recuperado el 13/03/2010)
- Volante, P. (2008). Influencia del liderazgo instruccional en los resultados de aprendizaje. En O. Maureira (Ed.), *Perspectivas de gestión para la innovación y el cambio educativo* (pp. 185-214). Santiago: Ediciones UCSH.

ANEXO 1

Modelo de prácticas directivas de Leithwood

Dimensión	Prácticas
Mostrar dirección de futuro Realizar el esfuerzo de motivar a los demás respecto de su propio trabajo, estableciendo un “propósito moral”	Visión (construcción de una visión compartida) Objetivos (fomentar la aceptación de objetivos grupales) Altas expectativas
Desarrollar personas Construir el conocimiento y las habilidades que requiere el personal para realizar las metas de la organización, así como también el compromiso y la resiliencia que son las disposiciones que este necesita para continuar realizándolas	Atención y apoyo individual a los docentes Atención y apoyo intelectual Modelamiento (interacción permanente y visibilidad con alumnos y estudiantes)
Rediseñar la organización Establecer condiciones de trabajo que le permitan al personal el mayor desarrollo de sus motivaciones y capacidades	Construir una cultura colaborativa Estructurar una organización que facilite el trabajo Crear una relación productiva con la familia y la comunidad Conectar a la escuela con su entorno (y sus oportunidades)
Gestionar la instrucción (enseñanza y aprendizaje) en la escuela Gestión de prácticas asociadas a la sala de clases y supervisión de lo que ocurre en el aula	Dotación de personal Proveer apoyo técnico a los docentes (supervisión, evaluación, coordinación) Monitoreo (de las prácticas docentes y de los aprendizajes) Evitar la distracción del staff de lo que es el centro de su trabajo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leithwood et al. (2006).

ANEXO 2

Conjunto de variables consideradas en el análisis causal del presente estudio, según ámbitos y dimensiones

Ámbito	Dimensión	Variables	Encuesta	Observaciones	
Antecedentes externos (contexto)	Características básicas de la escuela	Tamaño del establecimiento (matrícula)		Matrícula de los niveles Básica y Media, base SIMCE 2008	
		Atribuciones de la escuela	Director	Índice creado con las respuestas a 16 preguntas sobre distintos ámbitos de decisión (recursos humanos, recursos financieros, currículum, políticas estudiantiles, planes de mejoramiento)	
		Apoyo externo	Director	Índice creado con las respuestas a 8 preguntas sobre apoyo de diferentes tipos de instituciones	
		Sueldo del director	Director	Usando tramos de sueldo líquido	
		NSE 2008		Base SIMCE 2008	
	Características del sostenedor	Prácticas del sostenedor	Director Sostenedor	Índice creado con las respuestas a 11 preguntas sobre acciones que puede realizar un sostenedor. Los datos pueden provenir de dos encuestas diferentes, la del director (en caso de que el director sea sostenedor al mismo tiempo) o la del sostenedor (en caso de que la figura del director sea diferente a la del sostenedor)	
	Características del sostenedor	Dependencia		Variable dependencia, del directorio del Ministerio de Educación 2008: Municipal, Particular Subvencionado, Particular Pagado	
	Relación director-sostenedor	Sostenedores que son a la vez directores	Director	¿Es usted el sostenedor de esta escuela?	
	Antecedentes internos	Variables sociodemográficas del director	Género	Director	Registro visual del encuestador: Femenino/ Masculino
		Variables cognitivas del director	Formación	Director	Índice creado con las respuestas a preguntas sobre tipo de formación inicial y de postgrado
Experiencia			Director	Número de años ejerciendo como director en establecimientos educacionales	
Variables afectivas del director (visión del director)		Motivación - Personalidad	Director	Índice creado con el promedio de las respuestas a 9 preguntas sobre carga de trabajo y stress; motivación; sentido de autoeficacia (colectiva e individual)	
Variables afectivas del director (visión de los docentes)	Valores - Habilidades Sociales - Personalidad	Docentes	Índice creado con el promedio de respuestas a 17 ítems de la encuesta a docentes, en que ellos indican su percepción respecto de valores del director, utilizando una escala de 5 grados		

Ámbito	Dimensión	Sub-dimensión	Encuesta	Observaciones	
Prácticas del director	Mostrar dirección de futuro	Altas expectativas	Docentes	Índice creado con el promedio de respuestas de los docentes a 7 preguntas	
		Objetivos	Docentes		
		Visión	Docentes		
	Desarrollar personas		Atención y apoyo individual a los docentes	Docentes	Índice creado con el promedio de respuestas de los docentes a 12 preguntas
			Estimulación intelectual	Docentes	
			Modelamiento	Docentes	
	Rediseñar la organización		Conectar a la escuela con su entorno (y sus oportunidades)	Docentes	Índice creado con el promedio de respuestas de los docentes a 11 preguntas
			Construir una cultura colaborativa	Docentes	
			Crear una relación productiva con la familia y la comunidad	Docentes	
	Gestionar la instrucción		Estructurar una organización que facilite el trabajo	Docentes	Índice creado con el promedio de respuestas de los docentes a 12 preguntas
			Dotación de personal	Docentes	
			Evitar distracción del staff	Docentes	
			Monitoreo	Docentes	
	Otras prácticas		Proveer apoyo técnico a los docentes	Docentes	Índice creado con el promedio de las respuestas a dos preguntas
Relación del director con el jefe de UTP			Docentes		

Ámbito	Dimensión	Sub-dimensión	Encuesta	Observaciones
Variables mediadoras del desempeño docente	Condiciones de la escuela	Apoyo para la instrucción	Docentes	Índice creado con el promedio de respuestas a 15 preguntas
		Comunidad de aprendizaje	Docentes	
		Cultura escolar	Docentes	
		Procesos de decisión (autonomía en aula)	Docentes	
	Habilidades	Ambiente propicio	Jefe de UTP	Índice creado con el promedio de respuestas a 9 preguntas
		Aprendizaje de todos los estudiantes	Jefe de UTP	
		Preparación de la enseñanza	Jefe de UTP	
	Motivación	Compromiso con la profesión	Docentes	Índice creado con el promedio de respuestas a 10 preguntas
		Compromiso organizacional	Docentes	
		Emociones docentes	Docentes	
		Sentido de eficacia profesional	Docentes	
	Resultados	Aprendizaje de los estudiantes		

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 3

Modelo para SIMCE 2008–2009 corregido por nivel socioeconómico

Variable / Factor		Coefficiente	Desviación estándar	Coefficiente regresión	valor-p *
Variables explicativas de las prácticas de liderazgo (antecedentes internos y externos)					
PRÁCTICAS	<--- Afectivas del director	0,027	0,007	3,581	***
PRÁCTICAS	<--- Afectivas de los docentes	0,805	0,030	27,175	***
PRÁCTICAS	<--- Experiencia	0,000	0,000	0,765	0,444
PRÁCTICAS	<--- Sexo del director	0,041	0,009	4,399	***
PRÁCTICAS	<--- Formación	0,001	0,003	0,302	0,763
PRÁCTICAS	<--- Apoyos externos	0,030	0,020	1,497	0,134
PRÁCTICAS	<--- Atribuciones de la escuela	0,013	0,005	2,704	0,007
PRÁCTICAS	<--- Sueldo del director	0,008	0,004	-2,050	0,040
PRÁCTICAS	<--- Director sostenedor	0,019	0,012	1,557	0,119
PRÁCTICAS	<--- Dependencia Municipal	0,108	0,009	11,390	***
PRÁCTICAS	<--- Dependencia Particular Subvencionado	0,041	0,009	4,389	***
PRÁCTICAS	<--- Nivel socioeconómico alto	0,010	0,010	0,999	0,318
PRÁCTICAS	<--- Nivel socioeconómico bajo	0,007	0,010	0,697	0,486
PRÁCTICAS	<--- Matrícula	0,000	0,000	0,556	0,578
PRÁCTICAS	<--- Prácticas del sostenedor	0,141	0,035	4,058	***
Variables explicativas de las mediadoras del desempeño docente (prácticas)					
MEDIADORAS	<--- PRÁCTICAS	0,573	0,030	19,334	***
Desarrollar personas	<--- PRÁCTICAS	1,000			
Gestionar la instrucción	<--- PRÁCTICAS	0,957	0,021	45,346	***
Establecer dirección	<--- PRÁCTICAS	0,849	0,021	40,993	***
Rediseñar la organización	<--- PRÁCTICAS	1,012	0,021	47,081	***
Relación Director - Jefe UTP	<--- PRÁCTICAS	0,696	0,032	21,803	***
Variables explicativas de los resultados de aprendizaje (mediadoras del desempeño docente y prácticas)					
Condiciones de escuela	<--- MEDIADORAS	1,000			
Motivación	<--- MEDIADORAS	0,786	0,037	21,003	***
Habilidades	<--- MEDIADORAS	0,829	0,087	9,479	***
Indicador SIMCE	<--- MEDIADORAS	17,182	6,669	2,576	0,010
Indicador SIMCE	<--- PRÁCTICAS	8,461	5,969	1,418	0,156

Fuente: Elaboración propia.

*: El símbolo *** indica valor-p < 0,001.

LIDERAZGO INSTRUCCIONAL Y LOGRO ACADÉMICO EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN CHILE

Paulo Volante

Paulo Volante

Académico de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Director Académico del Diplomado de Liderazgo Educacional y del Diplomado de Gestión Directiva de Organizaciones Escolares (en alianza con la Universidad de Pensilvania). Investigador del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, CEPPE (Proyecto CIE01-CONICYT) (pvolante@uc.cl).

Este artículo se basa en el estudio realizado en la tesis doctoral *Influencia instruccional de la dirección escolar en los logros académicos*, realizada por el autor en 2010 (Escuela de Psicología, Pontificia Universidad Católica de Chile). El propósito central fue evaluar distintas fuentes que ejercen influencia sobre los logros académicos de los estudiantes de educación secundaria, relacionadas con características organizacionales, tales como el liderazgo instruccional de los directivos y las creencias de los profesores acerca de su eficacia.

Introducción

El presente artículo sintetiza antecedentes internacionales y evidencia nacional sobre la relación existente entre el liderazgo instruccional y el logro académico de los estudiantes de educación secundaria, a partir del estudio realizado en la tesis doctoral *Influencia instruccional de la dirección escolar en los logros académicos* (Volante, 2010). El propósito central de esa investigación fue evaluar distintas fuentes que ejercen influencia sobre los logros académicos de dichos estudiantes, relacionadas con características organizacionales, tales como el liderazgo instruccional de los directivos y las creencias de los profesores acerca de su eficacia colectiva. Una vez aislado el efecto de las diferencias socioeconómicas entre establecimientos, se estudió la potencia de la influencia instruccional aislando también el efecto de las características individuales de los estudiantes.

El enfoque y los resultados del estudio contribuyen a indagar empíricamente el efecto del liderazgo en la enseñanza secundaria en Chile, precisando la magnitud de esta influencia sobre los resultados académicos. En el marco de la preocupación creciente por la calidad de la enseñanza y los factores que inciden sobre los resultados académicos, se ha buscado así aportar evidencia radicada en el contexto de la educación secundaria chilena, evaluando nuevas relaciones entre variables que han sido ampliamente estudiadas en la investigación internacional sobre liderazgo y efectividad escolar.

1. Antecedentes teóricos y empíricos

Desde el punto de vista teórico y empírico puede afirmarse que uno de los principales objetivos de la investigación sobre gestión y administración educacional consiste en comprender qué y cómo hacen las organizaciones educativas para lograr altos resultados de aprendizaje en sus estudiantes (Hoy, 1994). Se asume que los resultados académicos son un indicador clave de calidad educacional, y que la medición comparativa provee una señal de la efectividad de cada organización y del sistema en su conjunto (Raudenbush y Willms, 1995). En esta lógica, las funciones de las personas encargadas del desarrollo y rendimiento de las organizaciones educativas se orientan principalmente al logro del aprendizaje y se focalizan en los aspectos claves de la gestión instruccional. Así, “mientras los profesores son los responsables directos de los procesos de enseñanza y aprendizaje en las salas de clases, la labor de los directivos es el desarrollo de organizaciones que faciliten estos procesos” (Goddard et al., 2000b, p. 683).

Desde esta perspectiva, el estudio de la influencia de los directores no solo ha enfatizado su efecto en los resultados de aprendizaje, sino también en procesos escolares y transformativos bastante más amplios (Leithwood, 1994), algunos de los cuales se vinculan en forma significativa con el empoderamiento de los profesores (Blase y Blase, 2000), el fortalecimiento de una visión y objetivos compartidos (Hallinger y Heck, 2002) y las capacidades de rendición de cuentas (*accountability*) institucional (Leithwood et al., 2002), entre otros.

Considerando la diversidad de modelos teóricos que se han desarrollado en torno al concepto de “liderazgo educacional” y en torno al rol de liderazgo de los directivos, es complejo plantear una definición o un repertorio único de estilos y prácticas que lo sintetizen. Sin embargo, un buen intento de sistematizar variadas prácticas de liderazgo eficaz es el meta-análisis de Marzano, Waters y McNulty (2005), quienes evaluaron los resultados de tres décadas de investigación sobre el efecto del liderazgo en los resultados de aprendizaje. Su estudio incluyó el análisis de 69 investigaciones, que involucraban a 2.802 establecimientos y 14.000 profesores y, pese a que sus criterios de selección han sido cuestionados posteriormente (Robinson et al., 2008), sus conclusiones ejemplifican con bastante claridad el estado actual del conocimiento en el tema.

Una primera conclusión fue que no todas las funciones y acciones de los directores reportadas en las investigaciones analizadas se asocian con resultados de aprendizaje, pero al menos 21 de ellas sí tienen correlaciones significativas con esta variable. Otro hallazgo importante es que cuando los directivos ejercen influencia, el efecto promedio de sus prácticas de liderazgo sobre los logros estudiantiles alcanza una magnitud del 10% de la varianza en logros de aprendizaje (Waters et al., 2005, p. 30).

Desde mediados de la década de 1990 la hipótesis predominante sobre el efecto del liderazgo escolar se configuró como un modelo causal indirecto que incluye la intervención de otras variables (Hallinger, 2008). Según esta aproximación, el liderazgo escolar del director puede considerarse como el segundo factor que más contribuye a los logros de aprendizaje de los estudiantes, después de la instrucción en la sala de clases (Leithwood et al., 2006; Marzano et al., 2005). A partir de su validación original, esta afirmación ha sido reevaluada en numerosas investigaciones y contextos, mediante estudios cuantitativos en grandes muestras enfocados, por ejemplo, en el rol de los directores en los logros de lectoescritura en la enseñanza primaria (Hallinger, 2008) y posteriormente se ha constituido en un modelo de referencia para los estudios comparados sobre el efecto del liderazgo del director en diversos países (Heck y Hallinger, 2005; Leithwood et al., 2006; Pont et al., 2008).

Sin embargo, a pesar de los antecedentes teóricos y empíricos que ponen el foco en la influencia de prácticas específicas sobre los resultados de aprendizaje, la investigación tradicional sobre liderazgo en educación enfatizó durante mucho tiempo el estudio de diversos estilos y de sus relaciones con aspectos más amplios del desarrollo y la calidad educacional. Por ejemplo, Silins (1994) evaluó los estilos de conducción denominados “transformacional” y “transaccional”, según diferencias en tipos de organizaciones escolares. En esta misma línea, Somech (2002) discutió la pertinencia de estilos más participativos versus estilos directivos (de carácter más individual) y se ha planteado lo compleja que resulta la administración participativa cuando existen estándares y expectativas bien definidos por parte de los usuarios y del Estado. Algunos resultados de estos análisis coinciden en privilegiar un enfoque situacional y/o contingente para explicar la preeminencia de uno u otro estilo de conducción o táctica de influencia (Sheppard, 1996). Sin embargo, bastante evidencia señala la conveniencia de superar el contraste entre estilos de liderazgo y proponer más bien la integración de prácticas asociadas al apoyo a las personas con prácticas que privilegian la supervisión de la tarea en función de objetivos educativos (Marks y Printy, 2003).

1.1 Liderazgo instruccional

Los esfuerzos por fundamentar el efecto del liderazgo escolar sobre los logros de aprendizaje suman al menos tres décadas de investigación que ofrece evidencias para asociar determinadas prácticas de liderazgo con las diferencias que se observan en la calidad de la enseñanza y los resultados académicos entre organizaciones educativas (Heck y Hallinger, 2005). Pese a que se han propuesto diferentes énfasis y denominaciones para caracterizar tales prácticas, los tres principales énfasis siguen siendo aquellos más relacionados con influir en las prácticas instruccionales (Hallinger y Murphy, 1985; Alig-Mielcarek y Hoy, 2005; Robinson et al., 2008). En primer lugar se identifican prácticas relacionadas con la *definición de metas y prioridades que se focalizan en el proceso pedagógico*; en segundo término, prácticas relacionadas con la *comunicación y motivación de objetivos académicos*; y en tercer lugar, prácticas relacionadas con el *desarrollo y rediseño de las capacidades organizacionales para mejorar y monitorear la enseñanza* (Leithwood et al., 2006, p. 9; Robinson et al., 2008).

A partir de una revisión de estas dimensiones y de los modelos de liderazgo instruccional validados empíricamente, Alig-Mielcarek y Hoy (2005) adecuaron este constructo al contexto de los procesos de reforma y mejoramiento educativo, situando la función del liderazgo instruccional como un factor clave para orientar las metas y focalizar a los agentes internos hacia el logro de resultados académicos en enseñanza primaria en Estados Unidos. En estos estudios, se reporta una correlación significativa con el rendimiento de los estudiantes tanto en matemáticas como en lenguaje. Asimismo, el liderazgo instruccional se relaciona positivamente con la variable 'presión académica que ejerce la escuela', que a su vez se asocia en forma directa con el rendimiento académico (Alig-Mielcarek y Hoy, 2005, p. 44).

En síntesis, la vasta investigación internacional permite suponer que el impacto del liderazgo instruccional sobre los logros de aprendizaje se explica por su influencia en *priorizar propósitos académicos* y en inducir prácticas para *monitorear la acción de profesores y estudiantes en función de este objetivo* (Robinson et al., 2008; OCDE, 2009).

Sin embargo, el concepto de liderazgo instruccional ha tenido al menos una doble y ambivalente valoración. Por una parte, se confirma su influencia en los resultados académicos y se ha mostrado que sus dimensiones más influyentes son las más relacionadas con el monitoreo de la enseñanza y el aprendizaje (Robinson et al., 2008). Pero por otra parte, se han planteado críticas a su aparente sesgo unipersonal y a su asociación con procesos poco participativos. En respuesta a ambas valoraciones y en especial a su crítica, han surgido nuevas connotaciones del liderazgo instruccional, tales como el liderazgo instruccional compartido (Marks y Printy, 2003), el modelo de liderazgo instruccional simplificado (Alig-Mielcarek y Hoy, 2005) y el liderazgo centrado en el aprendizaje (Lewis y Murphy, 2008); en todas ellas se mantiene el foco en las dimensiones instruccionales, pero se destaca más la capacidad de la organización que la función unipersonal de un rol o cargo directivo en particular.

En conclusión, las investigaciones empíricas basadas en el concepto de liderazgo instruccional muestran que la influencia en los logros académicos de quienes dirigen organizaciones educativas es más bien indirecta (Hallinger, 2008) y modesta en su magnitud (Witziers et al., 2003). Además, dado que su efecto potencia variables de nivel organizacional, como la orientación a metas y la promoción de altas expectativas, su contribución va más allá de la eficacia en resultados, pues impacta en otras variables relacionadas con procesos del currículo y la instrucción (Firestone y Riehl, 2005), además de otras dimensiones relacionadas con la cultura y la experiencia escolar (Alig-Mielcarek y Hoy, 2005).

1.2 Enfoque organizacional

Según los antecedentes expuestos, la hipótesis del liderazgo instruccional operacionaliza un tipo de influencia que expresa una *función organizacional* consistente en proveer una clara orientación hacia los objetivos académicos e influye sistemáticamente en el esfuerzo de los profesores y estudiantes para alcanzarlos. Por lo tanto, en la medida que este efecto se focaliza y potencia en las capacidades instruccionales colectivas, es posible captar diferencias entre organizaciones que cuentan o no con esta función, y estas diferencias se asociarán con variaciones significativas en los logros académicos de los estudiantes.

Según lo anterior, la idea de que el liderazgo es *más bien una función que un fenómeno individual* enfatiza que su sentido radica en generar condiciones y estimular la acción de otros más que en actuar directamente sobre las situaciones rutinarias o emergentes de la gestión de las organizaciones escolares. Esta idea también coincide con las líneas propuestas por Spillane (2000) y Harris (2009), quienes enfatizan que el ejercicio del liderazgo escolar supone distribuir la influencia y converger respecto a los objetivos académicos compartidos.

A partir de estos estudios, se infiere que la presencia de fenómenos colectivos es una condición para que la función del liderazgo instruccional pueda relacionarse con los resultados de aprendizaje. De hecho, las investigaciones de Spillane y colaboradores (2000 y 2003) han propuesto que el liderazgo opera como un proceso distribuido de influencia y no necesariamente requiere de posiciones formales para actuar, aun cuando estas son deseables. Por su parte, Sweetland y Hoy (2002) han planteado que la percepción de mayor empoderamiento entre los profesores se relacionaría con diferencias de resultados académicos entre colegios. Posteriormente, estos mismos autores han destacado el rol de la percepción de eficacia colectiva y la confianza organizacional como claves de la efectividad escolar, hipótesis que se validó empíricamente en Chile (Volante, 2010).

Este tipo de evidencia indica la necesidad de explicitar la connotación distribuida del liderazgo, en el sentido de que este tipo de influencia supone interacción social y diversos roles a la hora de operar como función organizacional más que como una característica o rasgo personal. En síntesis, *el liderazgo escolar efectivo consistiría en un proceso de traspasar poder más que en el hecho de ejercerlo en forma concentrada o unipersonal*.

1.3 Eficacia colectiva

Las creencias de eficacia colectiva se refieren a la percepción de un determinado grupo humano sobre sus capacidades ejecutivas respecto a tareas significativas que le son propias y en las que se requiere una coordinación efectiva entre sus miembros. De acuerdo con Bandura (1997), “la eficacia colectiva captura la capacidad de desempeño de un sistema social como un todo” (p. 469). En el caso de las escuelas, se refiere a la percepción de los profesores respecto a la capacidad de la organización escolar para elaborar y ejecutar cursos de acción, a fin de tener efectos positivos en el progreso de los estudiantes (Goddard, 2002).

En las últimas dos décadas se han realizado investigaciones que han encontrado vínculos importantes entre el rendimiento de los estudiantes y los tres tipos de creencias de eficacia propuestos por Bandura: i) los juicios de autoeficacia de los estudiantes, ii) las creencias de los profesores en su propia eficacia instruccional y iii) las creencias de los profesores en la eficacia colectiva de su escuela. De estas tres fuentes de creencias de eficacia, la percepción de eficacia colectiva es el constructo que se ha desarrollado más recientemente y ha recibido la menor

atención de los investigadores en educación (Goddard et al., 2004). No obstante, su potencia en aplicaciones de gestión y liderazgo educacional ha motivado a otros investigadores, como Leithwood y Mascall (2008), a encontrar relaciones con otras fuentes de influencia vinculadas con el liderazgo escolar, como el optimismo y la confianza organizacional.

1.4 Metas académicas de los estudiantes

Las metas u otras variables de los propios estudiantes, como su motivación, compromiso y esfuerzo, entre otras, son uno de los aspectos menos estudiados en las investigaciones sobre liderazgo escolar o en los diversos meta-análisis sobre sus condicionantes y efectos en el rendimiento académico. Esta omisión es relativamente comprensible ya que la mayoría de esta evidencia proviene de estudios realizados en enseñanza básica, donde los estudiantes aparecen como menos responsables de su contribución a la calidad educativa.

Al no profundizar en este nivel de influencia, las características de los estudiantes solo son evaluadas como condición del proceso educativo (*input: nivel socioeconómico*) o como una variable de resultado de él (*output: puntajes académicos*); así, el poder de transformación del liderazgo escolar queda también limitado a la influencia que puedan ejercer directivos y profesores, perdiéndose la potencia de los estudiantes como pares y de la comunidad estudiantil. De este modo, los estudios e intervenciones en materia de liderazgo caen en la misma paradoja que otras tendencias de política o mejoramiento escolar: se proponen conseguir resultados expresados en el logro de aprendizaje de los estudiantes, pero sin incorporarlos a ellos como agentes determinantes de los procesos de cambio o como condición moderadora de las intervenciones propuestas.

Los fundamentos que destacan la influencia de los estudiantes en el logro académico, y en particular el efecto de sus propósitos y metas en el rendimiento escolar, se encuentran principalmente en la investigación sobre motivación escolar de Maehr (2001), así como en los estudios del efecto del compromiso de los estudiantes en sus resultados (Montgomery y Rossi, 1994) y, más específicamente, del impacto de la orientación a metas descrito por Pintrich y Schunk (2002), en los cuales se evidencia el poder de estos factores psicológicos en el logro académico de las personas y de las organizaciones escolares. Consecuentemente, estos últimos autores plantean que la motivación por alcanzar metas permite inferir cómo los estudiantes se orientarán por sí mismos para desarrollar competencias y lograr resultados en contextos académicos; para comprender mejor este proceso en situaciones específicas, es importante considerar el contenido de las metas y la valoración que las personas tienen de ellas y su contexto de acción, a la hora de incorporarlas como variables explicativas o moderadoras, es decir, como variables que potencien o atenúen un efecto.

1.5 El estudio propuesto

En el estudio en que se basa este artículo (sobre la influencia instruccional en los logros académicos en enseñanza secundaria) se sostiene la hipótesis de que el efecto organizacional de los establecimientos –una vez aislado el efecto de las diferencias socioeconómicas entre ellos– se puede modelar como una cadena de influencias cuyos eslabones articulan fuentes de influencia de dos niveles principales: i) a nivel organizacional, desde el liderazgo instruccional de los directivos y las creencias de eficacia colectiva de los docentes, y ii) a nivel individual, desde las metas y el esfuerzo académico de los propios estudiantes. Ambos niveles y fuentes de influencia son difícilmente separables como fenómeno social, aunque desde la perspectiva

analítica es relevante diferenciar su impacto en el desempeño y en los logros académicos. Para ello se utilizó un modelo de análisis multinivel de tipo jerárquico (HLM) que permite distinguir e integrar la interdependencia de fuentes de influencia de tipo individual y organizacional (Raudenbush y Bryk, 2002; Raudenbush et al., 2000).

En el período en que se realizó este estudio (2008-2009) se contaba en Chile con escasa evidencia empírica sobre el efecto del liderazgo escolar en los resultados de aprendizaje. Los datos más consistentes se referían a estudios y enfoques sobre enseñanza básica (Majluf y Hurtado, 2008; CEPPE, 2009) o bien a análisis cualitativos de establecimientos eficaces en contextos vulnerables pero respecto a variados aspectos de calidad educativa (Raczynski y Muñoz, 2006). De este modo, este estudio buscó hacer un aporte, proporcionando evidencia focalizada en la explicación de los resultados académicos en enseñanza media, incorporando variables de distinto nivel y constructos inéditos en la investigación sobre liderazgo en Chile y América Latina.

2. Antecedentes metodológicos

Al estudiar el efecto de las organizaciones es de interés explicar las diferencias observadas en el rendimiento promedio *entre los establecimientos escolares*, pero también explicar por qué *dentro de un mismo establecimiento* algunas características de los individuos influyen más o menos en el rendimiento diferencial de los establecimientos. Este enfoque ha sido crucial en los estudios sobre equidad educativa, ya que ha mostrado cómo los factores individuales (nivel socioeconómico, etnia, género y otros) influyen de distinta manera en instituciones educativas con distintas características y calidad en sus procesos organizacionales (Lee y Bryk, 1989).

En este estudio, el objetivo (integrando los dos niveles de fuentes de influencias antes mencionados) fue explicar el grado en que las variables de nivel organizacional 'liderazgo instruccional de los directivos' y 'creencias de eficacia colectiva de los profesores' inciden en las diferencias de los logros académicos medidos por resultados en la PSU (admisión 2008)¹, controlando el efecto del tipo de dependencia de los establecimientos; así como identificar cómo estas variables de nivel organizacional interactúan con las variables de nivel individual 'metas y esfuerzo académico de los estudiantes', controlando el efecto de las diferencias en el nivel sociocultural de sus familias.

Una síntesis de las principales variables empleadas en el estudio se presenta en el siguiente cuadro, especificando además los instrumentos, fuentes y participantes involucrados en la recolección de datos.

¹ Prueba de Selección Universitaria, una batería de cuatro pruebas que las universidades integrantes del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas aplican para seleccionar a los estudiantes que postulan a sus carreras.

Cuadro 1. Especificaciones del estudio

Instrumentos y fuentes	Participantes	Variables	Alpha de Cronbach
Inventario de liderazgo instruccional de equipos directivos	Docentes y directivos	Índice de liderazgo instruccional en base a 23 ítems (controlado por dependencia y nivel socioeconómico del establecimiento)	0,96
Cuestionario de creencias sobre eficacia colectiva de los profesores	Docentes y directivos	Índice de eficacia colectiva en base a 21 ítems.	0,80
Escala de metas académicas	Estudiantes	Índice de metas académicas en base a 3 ítems (controlado por rendimiento en enseñanza media y preuniversitario)	0,71
Cuestionario ESOMAR de escolaridad y ocupación del sostenedor del hogar	Estudiantes	Índice ESOMAR de nivel socioeconómico familiar del estudiante (variable de control)	Índice validado por ADIMARK, (2000)
Puntajes observados en la PSU 2008	Base de datos de resultados PSU 2008	Promedio de resultados PSU en lenguaje y matemáticas	0,80

Fuente: Elaboración propia.

La muestra estuvo conformada por 60 establecimientos secundarios de nivel socioeconómico medio (categoría C según el Ministerio de Educación), lo que corresponde al 31% de los casos de la Región Metropolitana. En cuanto a su dependencia administrativa, se trató de 43 establecimientos particulares subvencionados y 17 de dependencia municipal (82% y 16% respectivamente del total de establecimientos de cada tipo en la Región Metropolitana).

En esos establecimientos, se aplicaron los cuestionarios a 211 profesores miembros de equipos directivos y 247 docentes, sumando un total de 458 profesores. Se controló que quienes ejercen labores directivas tuvieran al menos 3 años de permanencia en el cargo, y que quienes fueran docentes se desempeñaran en las asignaturas relacionadas con las pruebas de selección universitaria (lenguaje, matemáticas, historia y ciencias). Los cuestionarios de estudiantes se aplicaron al menos a 30 estudiantes del último curso de enseñanza media (4° año) de cada establecimiento, y posteriormente se cruzaron estos datos con los puntajes obtenidos en las pruebas de selección universitaria (PSU) en el proceso de admisión 2008. El total de estudiantes que respondieron los cuestionarios y de los cuales se obtuvieron los resultados académicos fue de 2.278.

2.1 Técnica de análisis

El análisis aplicado se fundamenta en supuestos teóricos y estadísticos que pretenden diferenciar e interpretar la interrelación entre variables de distinto nivel, que representan fuentes de influencias que afectan la experiencia y los resultados de las organizaciones educativas. Por ello, se empleó la técnica de Análisis Jerárquico Multinivel (HLM) y se plantearon cuatro modelos específicos a las hipótesis y variables predictoras y de control del estudio.

Modelo I: estima el promedio general de logro académico de los 60 establecimientos (promedio PSU) y la variabilidad entre organizaciones educativas en torno a este.

Modelo II: estima los predictores del logro académico a nivel organizacional (nivel socioeconómico de las familias del establecimiento, dependencia, percepción de liderazgo instruccional y percepción de eficacia colectiva).

Modelo III: estima los predictores del logro académico a nivel individual (nivel socioeconómico de las familias, rendimiento en enseñanza media, asistencia –o no– a preuniversitario y metas académicas).

Modelo IV: combina los modelos II y III y predice la variabilidad individual y organizacional del logro académico.

A partir de estos modelos, se contrastaron las hipótesis sobre el tipo de efecto y el impacto del liderazgo instruccional de los directivos en los logros académicos de los estudiantes secundarios, y su relación con otras fuentes de influencia instruccional al interior de los establecimientos. En particular, se evaluó cómo las características de los estudiantes, específicamente su motivación y desempeño escolar, son predictores claves de su éxito académico y se analizó si tales características se verán potenciadas al pertenecer ellos a establecimientos educacionales en los que se percibe la existencia de influencia instruccional desde la dirección escolar y capacidades colectivas en los procesos de enseñanza. En tal sentido, se esperaba encontrar efectos de mediación entre los predictores de nivel organizacional e individual considerados en las hipótesis.

3. Resultados y discusión

3.1 Efecto organizacional y logro académico

Uno de los principales resultados de la investigación indica que un 27% de la diferencia observada en el logro académico entre establecimientos (*varianza entre*) se explica por características organizacionales, una vez aislado el efecto de la dependencia administrativa y el nivel socioeconómico promedio de las familias. Se comprobó además el efecto positivo del liderazgo instruccional de los directivos y de las creencias de eficacia colectiva de los docentes².

Estos datos coinciden con los reportados por estudios internacionales recientes sobre el efecto de la escuela en los logros de aprendizaje (OCDE, 2009). La evidencia obtenida en nuestro estudio también indica que las diferencias en logros académicos son explicadas en mayor medida por las características individuales de los estudiantes (*Var intra* = 4792,622) que por las características del establecimiento (*Var entre* = 1794,465)³. De todas formas, la magnitud del efecto organizacional detectado en este estudio, como se indicó antes, es cercana al 30% de la varianza total, superior al porcentaje esperado según los tradicionales índices de efectividad o los reportes más recientes sobre eficacia escolar (Teddlie y Reynolds, 2000). En este aspecto (porcentaje de varianza organizacional superior al esperado) los resultados del presente estudio coinciden con los obtenidos por Raudenbush y Willms (1995), quienes utilizaron análisis lineal jerárquico en sus investigaciones originales (1988 y 1989) y cuyos diseños inspiran esta investigación.

² Las creencias de eficacia colectiva se miden a través de un cuestionario sobre percepción de la eficacia colectiva, traducido y validado en este estudio.

³ La *varianza intra* se refiere a la magnitud de las diferencias en logro académico respecto al promedio de logro al interior del establecimiento. La *varianza entre* se refiere a la magnitud de las diferencias de logro entre establecimientos con respecto al promedio de la población estudiada.

Los mayores porcentajes de varianza detectada podrían interpretarse como un efecto de interacción entre variables de nivel cultural y factores de nivel organizacional, ya que podría afirmarse que en países de mayor inequidad sociocultural, como es el caso de Chile, los factores escolares deberían afectar con mayor peso el rendimiento individual. En segundo término, este estudio se focalizó en un solo segmento socioeconómico y en establecimientos de enseñanza media, condiciones en las que el efecto organizacional podría ser mayor, en comparación con los niveles iniciales del sistema escolar, en los que el efecto de variables socioculturales es más fuerte aún (Rowan et al., 2002).

Este resultado responde al primer objetivo del estudio, ya que se detectó una varianza significativa en los logros académicos de los estudiantes que amerita ser explicada por factores y agentes que influyen desde el nivel organizacional, lo que a su vez justifica la perspectiva propuesta por esta investigación y en particular verifica la utilidad de un análisis de fuentes de influencia de distinto nivel (organizacional e individual).

Para el caso de Chile es especialmente relevante verificar cuánto de esta varianza de nivel organizacional se explica por factores estructurales que afectan el rendimiento de los estudiantes, ya que el grado de segmentación social del sistema escolar (Valenzuela et al., 2008) y las diferencias en el tipo de administración (municipal o particular subvencionada) configuran realidades organizacionales muy determinadas por factores contextuales. Sin embargo, al controlar en este caso el efecto de las diferencias en el tipo de dependencia del establecimiento no se detectó una influencia significativa, a pesar de que los establecimientos municipalizados de la muestra mostraban una diferencia de casi cuatro puntos en la PSU por sobre los establecimientos particulares subvencionados ($DEP = 3,82$ puntos, $p = 0,551$).

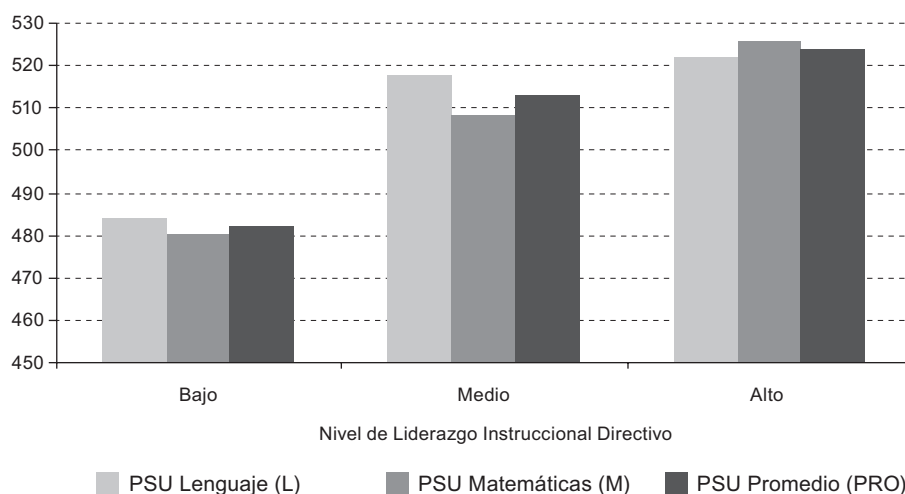
En síntesis, sobre la base de estos datos es posible afirmar que variaciones significativas en los logros académicos de los estudiantes de enseñanza media, son atribuibles a factores organizacionales. Al controlar la influencia del nivel socioeconómico de los establecimientos, se observa que el efecto de esta variable no alcanza a ser significativo para explicar las diferencias en los promedios de logro académico existentes entre ellos. Este dato confirma la relevancia de utilizar comparaciones de casos similares al evaluar la efectividad educativa, equiparando variables externas a la operación central de los establecimientos. En segundo término, la influencia de la variable 'dependencia administrativa' tampoco mostró un efecto suficientemente decisorio para explicar las diferencias observadas entre los establecimientos. Así, controlados los efectos de las variables 'nivel socioeconómico' y 'dependencia administrativa' en establecimientos de similares características contextuales, se hace evidente la relevancia de evaluar las variables organizacionales propuestas.

3.2 Percepción de liderazgo instruccional y logro académico

Utilizando el inventario de liderazgo instruccional de Alig-Mielcarek (validado en Chile en Volante, 2010) se detectaron diferencias significativas en el nivel de influencia percibido en los equipos directivos del estudio, que se construye como un índice de tres niveles (bajo, medio y alto) y se analiza como una variable incremental. Estas diferencias en la percepción del liderazgo instruccional no se asociaron con la dependencia administrativa ni con el nivel socioeconómico de las familias, análisis que a pesar de no obedecer a una hipótesis específica está presente en las revisiones teóricas y empíricas más influyentes del tema tanto en Estados Unidos como en Inglaterra (Leithwood et al., 2006).

Por otra parte, la percepción del liderazgo instruccional de los directivos sigue dos tendencias predecibles y coincidentes con los antecedentes teóricos y empíricos internacionales. En primer lugar, la percepción de liderazgo instruccional (en adelante LID) es mayor en quienes cumplen funciones de dirección en comparación con quienes ejercen funciones docentes y son afectados por esta influencia directiva ($\mu_{\text{directivos}} = 4,91$, $\mu_{\text{profesores}} = 4,17$). En segundo lugar, en las organizaciones donde la percepción de liderazgo instruccional es más alta, es también más alto el nivel de logro académico promedio (PSU_{PRO}): $LID\mu_{\text{Bajo}} = 482$, $LID\mu_{\text{Medio}} = 512$, $LID\mu_{\text{Alto}} = 524$. Los estudiantes de dichos establecimientos obtienen un puntaje PSU promedio de 524 puntos (frente a 512 en los establecimientos con percepción de liderazgo instruccional medio y 482 en aquellos con percepción del liderazgo instruccional bajo), al mismo tiempo que se observa un especial contraste entre el puntaje promedio obtenido en los establecimientos con liderazgo percibido de nivel bajo respecto de los niveles medio y alto (véase el gráfico siguiente).

Gráfico 1: Niveles de liderazgo instruccional y logro académico (puntajes PSU)*



Fuente: Volante, 2010.

Desde esta perspectiva es admisible la hipótesis que asocia las diferencias de logro académico entre organizaciones educativas, con la influencia del liderazgo instruccional de los directivos. Esto no es lo mismo que señalar una relación directa entre el liderazgo del director y los resultados académicos, tal como se enfatizaba en los primeros estudios del efecto instruccional del director (Hallinger y Murphy, 1985; Andrews y Soder, 1987). En el caso de esta muestra, al evaluar la relación entre el liderazgo instruccional de los directivos y las diferencias de logro entre establecimientos, fue posible captar un efecto significativo ($p = 0,022$) que implica un incremento de 17,4 puntos en el puntaje PSU, utilizado en este estudio como criterio de logro académico.

La magnitud del efecto detectado en este caso es de una proporción de 0,15 unidades de desviación estándar en el rendimiento promedio (PSU_{PRO}), lo que es similar pero superior al efecto del liderazgo balanceado de un 10% de desviación estándar reportado por Waters

et al. (2003) y más cercano a las magnitudes de 0,20 informadas en el meta-análisis de Witziers et al. (2003). Respecto de los últimos indicadores de tamaño del efecto planteados por Robinson et al. (2008), nuestros resultados también son inferiores, pero coinciden en evidenciar un efecto leve aunque significativo.

En síntesis, el haber encontrado una relación positiva entre el liderazgo instruccional de los directivos y las diferencias de logro académico entre establecimientos secundarios de similar condición socioeconómica en Chile representa un hallazgo original y válido para los estudios del impacto de los directivos en los resultados de aprendizaje, ya que muestra una asociación significativa que –a pesar de ser menos destacada por los profesores que por los propios directivos– se expresaría en una función más colectiva (equipos directivos) que individual (cargo directivo) y cuyo impacto también podría relacionarse con otras dimensiones de la gestión escolar y pedagógica.

Este resultado es especialmente relevante para redimensionar el contexto institucional del ejercicio directivo en el sistema escolar chileno, donde la estructura regular induce que en cada organización escolar exista un equipo directivo, a diferencia de otras estructuras organizacionales donde la figura del director es más bien unipersonal y con una aparente concentración de responsabilidad (Pont et al., 2008). Esta característica cultural e institucional centrada en el director no solo habría afectado el ejercicio mismo del liderazgo de los directivos, sino también habría condicionado el estudio de sus efectos, a tal punto que en la investigación tradicional sobre el tema ha primado un sesgo individualizador de “la figura del líder escolar” por sobre un análisis de prácticas más bien distribuidas en un equipo o círculo de influencia directiva.

En este sentido, el sistema escolar chileno es especialmente relevante para estudiar la efectividad de prácticas de liderazgo instruccional distribuidas, ya que los denominados equipos directivos están conformados por el director y el jefe de la Unidad Técnica Pedagógica e incluyen a otros docentes directivos, tales como el orientador, el inspector e incluso otros profesionales como educadores especiales, psicólogos o profesores encargados de coordinación académica a nivel formal e informal. En cifras relativamente recientes (2008), el número de directivos escolares en Chile era de 21.857 y quienes tenían el cargo formal de director eran 7.735 personas (Pont et al., 2008); por lo tanto, el estándar nacional supone que en la mayoría de los casos existen equipos de tres miembros directivos por establecimiento.

De acuerdo con estos antecedentes, en Chile existen aparentemente condiciones estructurales que posibilitarían el ejercicio del liderazgo escolar como una función distribuida y los resultados obtenidos en este estudio confirman la necesidad de fortalecer el liderazgo instruccional de los equipos directivos como una forma de obtener mayores logros académicos a nivel de establecimientos. Esta tendencia también ha sido detectada en otros contextos de reforma educacional, como es el caso de programas de mejora escolar norteamericanos, como *Accelerated Schools*, *America's Choice* y *Success for All*, en los cuales ha sido necesario ampliar los roles de liderazgo más allá de la estructura organizacional tradicional.

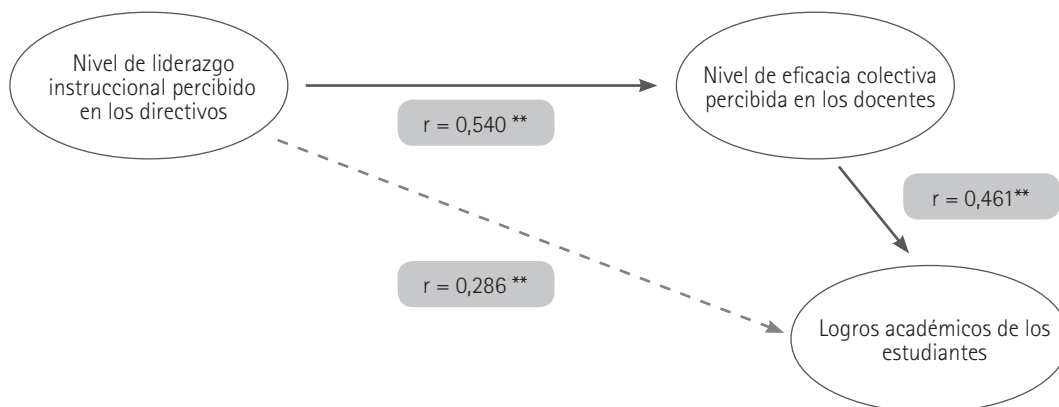
3.3 Efecto mediado por la eficacia colectiva

Tal como indican los antecedentes teóricos y metodológicos, en los estudios internacionales sobre liderazgo escolar las relaciones entre esta variable y los resultados académicos operan más como un efecto indirecto que como una influencia lineal y directa. De este modo, inspirados en los análisis mediacionales propuestos por Hallinger (2008), en este estudio se evaluó la robustez de la asociación entre liderazgo instruccional de los equipos directivos y los logros académicos, introduciendo en el análisis estadístico (específicamente en el modelo II) la variable 'eficacia colectiva'. Previamente, se confirmó también una correlación significativa entre la eficacia colectiva y la variable 'liderazgo instruccional' ($r_{LID \text{ y } EC} = 0,540$; $p = 0,00$) y además se controló que el liderazgo instruccional funcionara como predictor significativo del nivel de eficacia colectiva en los establecimientos en estudio ($LID_{EC} = 0,35$; $p = 0,00$).

El resultado observado fue coincidente con la hipótesis planteada, ya que se verificó un efecto mediador de las creencias de eficacia colectiva en la relación entre liderazgo instruccional de los directivos y los logros académicos de los estudiantes (véase la figura 1). Efectivamente, en presencia de esta tercera variable (creencias de eficacia colectiva) el efecto del liderazgo instruccional de los directivos disminuía significativamente y el poder explicativo de la eficacia colectiva ($NIV_{EC} = 24,34$, $p < 0,05$) alcanzaba casi un tercio de la desviación estándar del logro académico ($PSU \text{ DS} = 81,1$)⁴.

Este efecto ejemplifica cómo el liderazgo de los directivos funciona como una fuente de influencia específica, que no es ni la única ni tampoco la más potente de las influencias instruccionales que realmente funcionan en las organizaciones escolares; sin embargo, su efecto indirecto opera activando otras dimensiones de la calidad organizacional cuya influencia sí es más directa y evidente. En el siguiente esquema se representa un modelo mediacional a partir de los resultados expuestos, indicando el sentido de las relaciones y su intensidad expresada en correlaciones (r Pearson).

Figura 1. Modelo del efecto indirecto del liderazgo instruccional en los logros académicos a través de las creencias de eficacia colectiva



Fuente: Volante, 2010.

⁴ Es decir, alcanzaba a 24,34 puntos de un total de 81,1 puntos PSU.

Este resultado destaca el efecto mediador de las creencias de eficacia colectiva respecto a la relación entre liderazgo y logros académicos, lo cual tiene precedentes en Goddard y sus colaboradores (2000a) respecto al valor y al efecto potenciador en las capacidades organizacionales que proviene de las creencias de eficacia colectiva. Por otra parte, Ross y Gray (2006) también mostraron el efecto mediador de las creencias de los profesores al profundizar en la relación entre liderazgo y éxito académico, y metodológicamente Goddard (2002) ofrece otros antecedentes al evaluar este constructo como una característica organizacional que explica importantes diferencias entre establecimientos secundarios.

En un sentido más amplio, este resultado provee evidencia para afirmar como hipótesis que los directivos que proveen condiciones que favorecen expectativas y altas metas académicas compartidas, fomentando un ambiente de confianza en las capacidades colectivas, y que se focalizan en factores controlables internamente tendrán mayor probabilidad de conseguir un efecto sustentable en los logros académicos de los estudiantes.

3.4 Metas de los estudiantes

Hasta aquí, los resultados obtenidos reflejan fuentes de influencia instruccional relativamente independientes de las características dinámicas de los estudiantes, las cuales según el primer resultado de este estudio inciden en un 70% en las diferencias de logro académico entre establecimientos. Y si bien es razonable pensar que en los niveles de enseñanza inferior los logros estudiantiles son más bien efecto de los esfuerzos de los adultos, este supuesto es menos evidente en la enseñanza secundaria, donde los estudiantes son cada vez más conscientes de sus expectativas y aspiraciones, además de utilizar medios más asertivos para hacer ver sus demandas y conseguir sus propósitos.

En el presente estudio, la influencia de los estudiantes en los logros académicos fue sostenida como hipótesis y comprobada a través del efecto directo de las metas académicas (que declaran los propios estudiantes) en los logros de los establecimientos secundarios. De acuerdo con los resultados obtenidos a través del modelo de análisis III, gran parte de la diferencia individual en el nivel de logro académico de los estudiantes (*varianza intra*) se relacionó con los predictores propuestos, tales como el desempeño académico del estudiante durante la enseñanza secundaria, medido a través de sus notas de enseñanza media, NEM (NEM = 45,76; $p = 0,00$), el esfuerzo adicional dedicado a la preparación de las pruebas de admisión universitaria (PREUNIV = 26,30; $p = 0,00$) y en menor medida el nivel socioeconómico familiar (NSEF = 5,20; $p = 0,00$).

Adicionalmente a estos factores que fueron empleados como variables de control, las metas académicas altas de los estudiantes también agregaron un efecto positivo y significativo para explicar las diferencias de logro académico (MET_ALT = 12,55; $p = 0,00$) e incluso como variable composicional, tal como se demostró al generar un índice de metas académicas a nivel de establecimiento, cuyo efecto resultó ser significativo e importante (MET_EST = 45,24; $p = 0,04$).

Estos resultados sugieren que el logro de los objetivos educativos y específicamente de las metas académicas institucionales está fuertemente sujeto al grado de coherencia entre las metas académicas de los estudiantes y las capacidades de dirección en la organización escolar. Tal coherencia requiere del liderazgo de directivos y profesores, quienes ejercen respectivamente influencia directa e indirecta sobre la motivación y el esfuerzo que los estudiantes pueden o no desplegar en su desempeño escolar.

4. Conclusiones

La conceptualización elaborada en este estudio sobre el liderazgo instruccional sigue la tendencia propuesta por Ogawa y Bossert (1995), según la cual este tipo de influencia consistiría en una función organizacional más que en un rasgo o una atribución exclusiva de una persona o cargo específico. Esta interpretación ha sido destacada por Leithwood (en Firestone y Riehl, 2005) en su planteamiento sobre la agenda actual de la investigación en liderazgo escolar. Tales antecedentes coinciden además con los hallazgos y análisis situacionales de Spillane y colaboradores (2003) respecto del efecto distribuido del liderazgo escolar a través de diversos roles o actores, lo cual justifica la opción de evaluar la percepción del liderazgo no solo del director (*principal*, en inglés) o del responsable técnico-pedagógico, sino más bien respecto del equipo directivo de los establecimientos estudiados. De ese modo, en este estudio la variable 'liderazgo instruccional' (LID) se refiere a la influencia que ejercerían los directivos escolares para que la organización en su conjunto se focalice en metas académicas, desarrolle las capacidades específicas de enseñanza y monitoree los avances y resultados de aprendizaje de todos los estudiantes.

Consistentemente con estos antecedentes, el análisis multinivel aplicado favoreció la configuración de un modelo simple, que incorpora fuentes de influencia instruccional de distinto nivel y distribuidas entre diferentes agentes de las organizaciones escolares. En primer lugar, el liderazgo instruccional de los directivos no solo afecta indirectamente las diferencias de logro académico, sino que tiene un impacto directo en las creencias de eficacia colectiva, que representan la influencia más importante detectada a nivel organizacional en este estudio. Por otra parte, las metas académicas de los estudiantes son un predictor clave del rendimiento individual e influyen significativamente aun después de controlar el efecto de antecedentes socioeconómicos y académicos. Además, el efecto de las metas altas de los estudiantes parece tener cierta independencia respecto de las restricciones socioeconómicas de origen, ya que su efecto resultó ser más del doble que el del nivel socioeconómico familiar, teniendo presente eso sí que en este estudio solo se incluyeron establecimientos de similar condición socioeconómica (nivel medio).

En síntesis, los resultados proveen apoyo para plantear un modelo de influencia instruccional sobre los logros académicos de los establecimientos, en que se integran fuentes de influencia de dos niveles: i) a nivel de establecimiento, el liderazgo instruccional de los directivos y las creencias de eficacia colectiva de los docentes, y ii) a nivel individual, las metas académicas de los propios estudiantes. Ambos niveles y sus distintas fuentes de influencia son difícilmente separables en cuanto fenómenos de interacción social, por lo que al componer las metas académicas de los estudiantes como una variable organizacional se obtiene un modelo que, sin ignorar el efecto individual, relevaría la dimensión colectiva ya destacada por Bandura como "agencia social" (1997). Y en los establecimientos estudiados, se compondría principalmente de la influencia de directivos, profesores y estudiantes secundarios.

En conclusión, los resultados y antecedentes expuestos fundamentan un "modelo de influencia instruccional a nivel organizacional" en los logros académicos, el cual sugiere una perspectiva que integra y valida la contribución y coordinación de los agentes internos de la organización escolar más allá del efecto parcial de una u otra fuente de influencia en particular.

Bibliografía

- Alig-Mielcarek, J. M. y Hoy, W. (2005). *Instructional leadership: Its nature, meaning, and influence*. En Hoy, W. K. y Miskel, C. G. (2005). *Educational leadership and reform* (pp. 29-51), Information Age Publishing, Greenwich, CT.
- Andrews, R. y Soder, R. (1987). Principal leadership and student achievement. *Educational Leadership*, 44(6), 9-11.
- Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*. New York: W. H. Freeman & Company.
- Blase, J. R. y Blase, J. (2000). *Handbook of instructional leadership. How successful principals promote teaching and learning*. Second Edition, Corwin Press.
- CEPPE (2009). Prácticas de liderazgo directivo y resultados de aprendizaje. Hacia conceptos capaces de guiar la investigación empírica. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(3), 20-33.
- Firestone, W. y Riehl, C. (2005). *A New agenda for research in educational leadership*, New York: Teachers College Press.
- Goddard, R. (2002). Collective efficacy and school organization. A multilevel analysis of teacher influence in schools. En K. Wayne y C. M. Hoy (Eds.), *Theory and Research in Educational Administration* (p. 169-182). Connecticut: Information Age Publishing.
- Goddard, R. D., Hoy, W. K. y Woolfolk Hoy, A. (2000a). Collective teacher efficacy: Its meaning, measure, and impact on student achievement. *American Educational Research Journal*, 37, 479-507.
- Goddard, R., Hoy, W. y Woolfolk, A. (2004). Collective efficacy beliefs: Theoretical developments, empirical evidence, and future directions. *Educational Researcher*, 33(3), 3-13.
- Goddard, R., Sweetland, S. y Hoy, W. (2000b). Academic emphasis of urban elementary schools and student achievement in reading and mathematics: A multilevel analysis. *Educational Administration Quarterly*, 36(5), 683-702.
- Hallinger, P. (2008). Methodologies for studying school leadership: A review of 25 years of research using the Principal Instructional Management Rating Scale. Paper prepared for presentation at the annual meeting of the AERA, 2008.
- Hallinger, P. y Heck, R. (2002). What do you call people with visions? The role of vision, mission and goals in school leadership and improvement. En K. Leithwood, y P. Hallinger (Eds.), *Second International Handbook of Educational Leadership and Administration* (p. 9-40). Great Britain: Kluwer Academic Publishers.
- Hallinger, P. y Murphy, J. (1985). Assessing the instructional management behavior of principals. *Elementary School Journal*, 86, 217-247.
- Harris, A. (2009). *Distributed leadership: Different perspectives*. Netherlands: Springer.
- Heck, R. y Hallinger P. (2005). The study of educational leadership and management: Where does the field stand today? *Educational Management Administration Leadership*, 33 (2), 229-244.
- Hoy, W. (1994). Building a culture of trust. *Journal of School Leadership* 4(5): 482-502.

- Lee, V. E. y Bryk, A. S. (1989). A multilevel model of the social distribution on high school achievement. *Sociology of Education*, 62, 172.
- Leithwood, K. (1994). Leadership for school restructuring. *Educational Administration Quarterly*, 30(4), 498-518.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A. y Hopkins, D. (2006). *Successful school leadership: What it is and how it influences pupil learning*. Research Report RR800, NCSL.
- Leithwood, K., Jantzi, D. y Steinbach, R. (2002). Leadership practices for accountable schools. En K. Leithwood y P. Hallinger (Eds.), *Second International Handbook of Educational Leadership and Administration* (pp. 849-879). Great Britain: Kluwer Academic Publishers.
- Leithwood, K. y Mascal, B. (2008). Collective leadership effects on student achievement. *Educational Administration Quarterly*, 44(4), 529-561.
- Lewis, P. y Murphy, R. (2008). New directions in school leadership. *School Leadership and Management*, 28(2), 127-146.
- Maehr, M. L. (2001). Goal theory is *not* dead—Not yet anyway: One reflection on the Special Issue. *Educational Psychology Review*, 13(2), 177-185.
- Majluf, N. y Hurtado, J. M. (2008). *Hacia una mejor gestión en los colegios. Influencia de la cultura escolar sobre la educación*. Andros Impresores, Santiago, Chile.
- Marks, H. y Printy, S. (2003). Principal leadership and school performance: An integration of transformational and instructional leadership. *Educational Administration Quarterly*, 30(3), 370-397.
- Marzano, R., Waters, T. y McNulty, B. (2005). *School leadership that works: From research to results*. Alexandria, Association for Supervision and Curriculum Development (ASCD) & Mid-Continent Research for Education and Learning (McRel).
- Montgomery, A. y Rossi, R. (1994). Becoming at risk of failure in America's schools. En Robert Rossi (Ed.), *Students and schools at risk: Context and framework for positive change*, 3-22. New York: Teacher's College Press.
- OCDE. (2009). *Creating effective teaching and learning environments. First results from TALIS*. Paris.
- Ogawa, R. T. y Bossert, S. T. (1995). Leadership as an organizational quality. *Education and Administration Quarterly*, 31(2), 224-243.
- Pintrich, P. R. y Schunk, D. H. (2002). *Motivation in education: Theory, research, and applications* (2nd Ed). Columbus, OH: Merrill.
- Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (2008). *Improving school leadership, Volume 1: Policy and practice*. Paris: OCDE.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2006). *Factores que desafían los buenos resultados educativos de las escuelas en sectores de pobreza*. En S. Cueto (Ed.), *Educación y brechas de equidad en América Latina* (pp. 275-352). Chile: PREAL.
- Raudenbush, S. y Bryk, A. (2002). *Hierarchical linear models*. Sage Publications, Inc.
- Raudenbush, S., Bryk, S., Cheong, F. y Congdon, T. (2000). *HLM5: Hierarchical linear and nonlinear modelling*. Lincolnwood, IL: Scientific Software International

- Raudenbush, S. y Willms, J. D. (1995). The estimation of school effects. *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, 20(4), 307-335.
- Robinson, V., Lloyd, C. y Rowe, K. (2008). The impact of leadership on student outcomes: An analysis of the differential effects of leadership types. *Educational Administration Quarterly*, 44(5), 635-674.
- Ross, J. y Gray, P. (2006). School leadership and student achievement: The mediating effects of teacher beliefs. *Canadian Journal of Education / Revue Canadienne de l'Éducation*, 29(3), 798-822.
- Rowan, B., Correnti, R. y Miller, R. J. (2002). What large-scale survey research tells us about teacher effects on student achievement: Insights from the prospects study of elementary schools. *Teachers College Record*, 104, 1525-1567.
- Sheppard, B. (1996). Exploring the transformational nature of instructional leadership. *Alberta Journal of Educational Research*, 52, 325-344.
- Silins, H. C. (1994). The relationship between transformational and transactional leadership and school improvement outcomes. *School Effectiveness and School Improvement*, 5(3), 272-298.
- Somech, A. (2002). Explicating the complexity of participative management: An investigation of multiple dimensions. *Educational Administration Quarterly*, 38(3): 341-371.
- Spillane, J. P., Diamond, J. B. y Jita, L. (2003). Leading instruction: The distribution of leadership for instruction. *Journal of Curriculum Studies*, 35(5), 533-543
- Spillane, J., Halverson, R. y Diamond, J. (2000). *Toward a theory of leadership practice: A distributed perspective*. Paper presented at the annual meeting of the AERA, New Orleans.
- Sweetland, S. R. y Hoy, W. K. (2000). School characteristics and educational outcomes: Toward an organizational model of student achievement in middle schools. *Educational Administration Quarterly*, 36: 703-729.
- Teddlie, C. y Reynolds, D. (2000). *International Handbook of School Effectiveness Research*. Londres: Falmer Press.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C. y De los Ríos, D. (2008). *Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido*. Informe Proyecto FONIDE-MINEDUC.
- Volante, P. (2010). *Influencia instruccional de la dirección escolar en los logros académicos*. Tesis Doctoral, Escuela de Psicología, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Witziers, B., Bosker, R. y Krüger, M. (2003). Educational leadership and student achievement: The elusive search for an association. *Educational Administration Quarterly*, 39(3), 398-425.



V
HISTORIA Y POLÍTICAS SOBRE
LA DIRECCIÓN ESCOLAR

¿POSICIÓN OLVIDADA? UNA MIRADA DESDE LA NORMATIVA A LA HISTORIA DE LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN CHILE

Iván Núñez, José Weinstein y Gonzalo Muñoz

Iván Núñez

Profesor de Historia y Geografía (Universidad de Chile) (rivannunez@gmail.com).

José Weinstein

Gerente del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigador Asociado del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Proyecto CIE01-CONICYT) (jweinstein@fundacionchile.cl).

Gonzalo Muñoz

Director de Estudios del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigador Asociado del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (Proyecto CIE01-CONICYT) (gmunoz@fundacionchile.cl)

Este artículo es una actualización del texto del mismo nombre que los autores elaboraron en 2010 y que se publicó en la revista *Psicoperspectivas*, Vol. 2, Nº 9, pp. 53-81. Su propósito es dar una mirada retrospectiva a la historia de la dirección escolar en Chile, desde la perspectiva de la discusión actual, centrándose en la forma como se ha definido la posición directiva desde la institucionalidad y la normativa. Aborda los últimos ochenta años de evolución de la dirección escolar, tomando como material de base las diferentes normas que han regido el sistema educacional chileno.

Introducción

El tema del liderazgo directivo está hoy en el centro de la discusión educacional. La investigación ha constatado su enorme impacto en la mejora escolar, especialmente en escuelas vulnerables, y se busca incluirlo en el diseño de políticas como un ámbito estratégico, teniendo conciencia de la alta rentabilidad educativa de dicha inversión: llegar a contar con directores de excelencia es una vía rápida para incidir en los numerosos docentes de aula. Sin embargo, se sabe poco de la dirección de los establecimientos escolares en Chile. Y menos aún de su historia. Una mirada amplia y retrospectiva a esa historia permitirá abordar con una perspectiva enriquecida la discusión actual.

Este artículo se centra en los últimos ochenta años de evolución de la dirección escolar en los establecimientos educacionales en Chile, partiendo desde las leyes y reglamentos del primer gobierno del general Ibáñez y terminando en la nueva Ley de Calidad y Equidad de la Educación promulgada en 2011. El material de base son las diferentes normas que han regido nuestro sistema educacional. Se trata, entonces, de cómo se ha definido la posición directiva desde la institucionalidad y la normativa¹. El estudio abarca solo la dirección de los establecimientos públicos, administrados hasta los años 80 por el Ministerio de Educación y luego por los municipios, y deja de lado los cada vez más numerosos establecimientos privados, para los cuales la normativa suele ser mucho menos prescriptiva.

El trabajo se estructura en cuatro períodos de la historia educacional de Chile: 1929-1949, 1949-1978, 1978-1991 y 1991-2011. Esta organización responde, básicamente, a que en cada uno de estos períodos se produjeron cambios normativos relevantes en el sistema escolar que afectaron la función de los directivos. A través de su descripción y análisis se explora la historia y la evolución de la dirección escolar en Chile.

1. Período 1929–1949: bases de la función directiva en Chile, marcada distinción entre educación primaria y secundaria

La normativa aprobada sobre todo al inicio de este período tendió a regular rígida y acuciosamente a los docentes del sistema escolar, tanto en la función de enseñanza en aula como en la función directiva. Se dictaron normas distintas según se tratase de directores de escuelas primarias o del personal directivo de liceos. Respecto a los primeros, se configuraban claramente las dimensiones administrativas, pedagógicas y sociales de su rol, en un marco de relativamente baja autonomía, con una presencia cercana de los inspectores locales o provinciales. Respecto a los segundos, aunque se exigía la condición de profesor o profesora de Estado, la normativa enfatizaba la dimensión institucional-administrativa y no perfilaba un rol de supervisión propiamente pedagógica, en un marco de mayor autonomía, dada la menor densidad del aparato de “visitadores” de la educación secundaria.

¹ Por lo tanto, el artículo no aborda cómo se ha ejercido la dirección escolar en la práctica. Para ello debiera recurrirse a otro tipo de documentación como los registros institucionales (sumarios, concursos, cuentas públicas, entre otros) o al testimonio mismo de los actores (memorias, diarios, entrevistas, etc.).

Este período es particularmente importante debido a la perdurabilidad de varias de sus definiciones. Las normas de 1929 se mantuvieron vigentes hasta fines de la década de los años 70, subyaciendo a la normativa de estatutos del personal que se sucedieron desde 1949. También perduró la normativa sobre formación de directores de escuelas primarias, que rigió efectivamente hasta los años 70, bajo la tutela de la Escuela Normal Superior y/o del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP). No hay indicios de que para la educación media se hayan desarrollado procesos significativos de formación del personal de rectores o directores, a lo largo del período.

El momento inicial del período

En la evolución de la institucionalidad y la gestión de la educación, se desarrolló entre 1925 y 1929 un proceso rápido y aparentemente inorgánico de cambios significativos. La dictación de la Constitución de 1925, la integración de todo el sistema escolar público bajo el Ministerio de Educación y la definición de la educación particular como “colaboradora” de la función educacional del Estado fueron pasos iniciales que dejaron huella. Particularmente relevantes fueron las transformaciones que implementaron los Ministros de Educación Pablo Ramírez y Mariano Navarrete, que se sucedieron entre 1929 y 1930, las que también abarcaron el ámbito directivo.

Las normas sobre el personal de directivos escolares en la educación primaria

Aunque la Ley de Educación Primaria de 1929² no reconoció formalmente la función de dirección escolar, su reglamento general del mismo año³ dedicó una detallada normativa a las funciones y obligaciones de directores (y subdirectores) de escuelas. En ella predominaban las de naturaleza administrativa, minuciosas en exceso y orientadas al control de los recursos y del personal, por sobre las funciones pedagógicas, y las de índole social o extraescolar. Con todo, los directores de escuelas debían ejercer obligatoriamente lo que hoy podría llamarse un “liderazgo pedagógico”⁴.

Desde otro ángulo, los directores eran incorporados a una cadena jerarquizada de mando que los subordinaba a los llamados “inspectores” del sistema escolar primario. Así, la normativa no les reconocía autonomía en el ejercicio de sus responsabilidades. Probablemente, la que tuvieron fue de hecho: en un país extenso y una sociedad en su mayoría rural, el sistema escolar primario estaba disperso en muy alto grado, las comunicaciones eran insuficientes y, por ende, el control de los inspectores escolares era poco cercano e infrecuente. Esto, no obstante que mediante las normas que regularon la función de inspección⁵ se insistía en tutelar y evaluar el desempeño de los directores, configurando los criterios con que los inspectores debían juzgar su labor, cautelando que se cumpliera con las disposiciones reglamentarias y se apreciara el prestigio, labor social y moralidad esperables en los directores de escuelas.

² DFL 5.291, de 22 de noviembre de 1929, en Ricardo Donoso (1937), *Recopilación de leyes, decretos y reglamentos relativos a la enseñanza pública*. Santiago, Talleres de Imprenta de la Dirección General de Prisiones, pp. 557-571.

³ Decreto 3.060, de 6 de agosto de 1929, firmado por Carlos Ibáñez y su Ministro de Educación Mariano Navarrete, en Ricardo Donoso (1937), *op. cit.*, pp. 542-556.

⁴ Entendemos por liderazgo pedagógico aquel que pone el foco central del trabajo de los directivos escolares en los procesos de enseñanza-aprendizaje (Elmore, 2008).

⁵ DFL 4.669, de 22 de agosto de 1930, que bajo la firma de Ibáñez y de su ministro Bartolomé Blanche organizaba el “servicio de inspección de educación primaria”, en Ricardo Donoso (1937), *op. cit.*, pp. 584-586.

El Decreto de 1933 que creó la Sección Superior de la Escuela Normal “José Abelardo Núñez”⁶ tuvo dos significados principales respecto a la función directiva en la enseñanza primaria. Por una parte, contribuía a crear condiciones para instalar o consolidar una carrera de los directores escolares. Por otra parte, fijaba las competencias que había que desarrollar en los directores, además de la exigencia de que cumplieran requisitos de experiencia en los cargos inmediatamente inferiores.

El Decreto apuntaba a una carrera por varias vías. La ley de 1929 había establecido una distinción entre las escuelas (de primera clase, urbanas, por lo general de ciudades medianas o grandes, y de segunda clase, urbanas también, pero de ciudades pequeñas o pueblos menores). En el Decreto de 1933, se jerarquizaba también a los directores, se escalonaban respectivamente los requisitos de acceso a su formación y se regulaban los procesos mismos de formación. Se reconocía que no se podía acceder a los más altos cargos de dirección escolar sin haber aprobado una formación específica, que a su turno exigía requisitos de acceso. Entre estos, la aprobación de una formación específica de segundo nivel y la experiencia en los cargos inferiores del escalafón. Por su parte, la formación de segundo nivel requería como norma la experiencia como docente de aula así como el título de normalista.

Es destacable que los cursos de formación de directores escolares tuvieran contenidos diferenciados según el nivel o jerarquía de los cargos para los cuales se habilitaba, lo cual suponía también que, sobre la base de contenidos comunes, se formaba para el desempeño en tipos de escuelas que eran diferentes, como se ha indicado. No había, sin embargo, formación específica para la dirección de escuelas de tercera clase, por lo común rurales uni-docentes o bi-docentes.

Los contenidos de estos cursos eran sugestivos respecto a los roles y capacidades de los directores. Aunque el Reglamento de 1929 enfatizaba claramente la dimensión administrativa y de control de la función directiva, los cursos de formación diseñados en el Decreto de 1933 priorizaban contenidos pedagógicos, tanto de alcance teórico como práctico que, no obstante la poca extensión horaria de los cursos, podían contribuir a reforzar en los directores la capacidad para ejercer el “liderazgo pedagógico” que el propio Reglamento les atribuía en forma incipiente. También se apuntaba hacia un mejor desempeño de las responsabilidades de orden social o extraescolar que el Reglamento (y también la normativa sobre inspección escolar) atribuía a los directores. En cambio, los contenidos orientados a la administración y control aparecían comparativamente disminuidos⁷.

Las normas sobre el personal de directivos escolares en la educación secundaria

La educación secundaria fue regulada por una normativa de proyecciones extensas, el Decreto 2.868, de 31 de julio de 1929, firmado por Ibáñez y su ministro Mariano Navarrete⁸. De los

⁶ Decreto 1.679, de 2 de junio de 1933, firmado por el Presidente Arturo Alessandri y su ministro Domingo Durán, en Ricardo Donoso (1937), op. cit., pp. 700-703.

⁷ Este sesgo podría deberse a la creciente convicción de que la enseñanza y la dirección de escuelas debían inspirarse no solo en la bondad y minuciosidad de las normas ministeriales, sino en los saberes que acumulaban las disciplinas básicas de la pedagogía y la administración. Los rudimentos impartidos a través de la formación inicial en las escuelas normales, más la experiencia docente, no parecían suficientes para el ejercicio eficaz de la función directiva. Era necesaria una formación más elevada en el marco de una carrera profesional en construcción.

⁸ Ricardo Donoso (1937), op. cit., pp. 348-353.

diez títulos que lo componían, el VI se dedicaba específicamente al “personal administrativo superior”. Algunos de sus caracteres distintivos eran los que siguen:

- Se establecía una función radicada en varios titulares, en el supuesto de una mayor complejidad y tamaño de los liceos en comparación con las escuelas primarias: rectores y directoras, vicerrectores y subdirectoras, inspectores generales, entre otros, aunque no se explicitaba el moderno concepto de “trabajo en equipo”;
- Vinculada a lo anterior, subyacía como regla general la existencia del régimen de internado y/o el de medio-pupilaje en los establecimientos, cuya administración específica llenaría principalmente la función de los vicerrectores, subdirectoras e inspectores-profesores;
- A pesar de que en el reglamento se distinguían liceos superiores y liceos comunes, esta jerarquización no se veía reflejada en las normas sobre la función directiva. Había un sentido predominantemente administrativo-institucional de la función de los directores⁹, que probablemente se debía a: i) una apuesta al profesionalismo de los profesores secundarios, considerando su formación en la universidad, que les proveería un dominio disciplinario suficiente, y ii) la dificultad para que un rector o directora formado en una determinada asignatura tuviese autoridad pedagógica ante profesores de otras asignaturas. Puede haber confluído también la mayor complejidad de los establecimientos secundarios en comparación con las escuelas primarias, cuya administración parecía más simple.

Respecto a la formación específica para la función directiva, en este período no hubo una oferta de capacitación de rectores, directoras y demás personal directivo de los liceos. La normativa no la registra como requisito formal para los nombramientos, ni tampoco parecen haberse efectuado cursos al respecto.

2. Período 1949–1978: sobreabundancia de normativa y poca claridad respecto a la función particular de la dirección escolar

Se trata de un extenso período en cuyos inicios se generó una abundante producción de normativa sobre el personal de la educación pública, que posteriormente se sumió en una estabilidad casi inercial. La primera regulación relevante fue el Estatuto de la Carrera Profesional de los funcionarios de las Direcciones Generales de Educación, aprobado por Decreto 4.129, de 23 de agosto de 1949. Luego, una nueva versión del mismo Estatuto fue aprobada por el DFL 227, de 8 de marzo de 1951. Un tercer Estatuto, aprobado por el DFL 280, de 5 de agosto de 1953, complementaba este ciclo de normas. Recién se produjo una consolidación de todas estas producciones normativas en 1960, en el Estatuto Administrativo, aprobado por el DFL 338, de 5 de abril de ese año, que incluyó un título especial para el magisterio, que tuvo vigencia hasta 1980.

⁹ Es cierto que se les instaba a visitar con frecuencia las clases, pero el reglamento no perfilaba mayormente esta actividad, que podía corresponder al actual concepto de “supervisión técnico-pedagógica”. En esto, había una fuerte diferencia con la normativa que regía a los directores de escuelas primarias.

En el período hubo la intención de ofrecer una carrera profesional docente, lo que también tocaba en alguna medida a la función directiva, en cuerpos normativos que eran comunes a las tres ramas del sistema escolar. Al mismo tiempo, existió una voluntad para ganar en meritocracia y requisitos más exigentes. A pesar de esto, no hubo claridad sobre el rol específico que se esperaba de los directivos escolares y se diferenció poco su función respecto a la docencia en general. Se consolidaba así la visión “administrativista” de la función directiva descrita para el período anterior.

Funciones y atribuciones de los directivos

El Estatuto de 1949 establecía la existencia de cinco tipos de personal que dependían de las direcciones del ministerio: directivo, docente, administrativo, especial y de servicio. La función directiva era definida así: “*funcionarios que, con facultades propias y responsabilidad directa, guían y supervigilan la función educativa y la actividad del personal que la ejerce con el propósito de alcanzar las finalidades asignadas a la educación nacional*” (Decreto 4.129, 1949). Era todavía una definición amplia y con un claro sentido prescriptivo: el director era quien ejecutaba la política educativa nacional y velaba por algo que se establecía “fuera de la escuela”. Se trataba de una mirada poco clara respecto a las funciones específicas que debía desempeñar el personal directivo.

En el período, se ampliaron algunas atribuciones de los directores. El Estatuto de 1949 hizo referencia a la participación de los rectores o directores en la calificación de los docentes, que fue mejor definida en el caso del personal de las direcciones de enseñanza secundaria y profesional¹⁰. El Decreto de 1952 facultó a los directores de la enseñanza profesional para solicitar el nombramiento en propiedad de los profesores interinos y reemplazantes, a partir de una evaluación de sus capacidades. Finalmente, el Estatuto de 1953 también introdujo una nueva atribución a los directivos en el marco de los procesos de selección de los docentes por concurso: el jefe del establecimiento podía opinar y proponer, con informe fundado, a uno de los candidatos que contara con los requisitos. Esto se mantuvo en el Estatuto Administrativo de 1960. Si bien se trataba de una participación no resolutive, era indicativa de la importancia que se le asignaba a la opinión del director.

Esfuerzo por esbozar una carrera y ampliar las exigencias

A lo largo del período es posible encontrar un esbozo de carrera directiva, en que se reconocía a la dirección escolar como una función relevante y que requería ciertas condiciones especiales, sobre todo en los niveles de secundaria y enseñanza profesional. A pesar ello, no hubo diferencias sustantivas entre las exigencias que efectivamente se hacían a los docentes y directivos para ejercer sus funciones. En primaria, se siguió exigiendo formación especial (mediante un curso *ad hoc*), lo que se aplicaba a la gran mayoría de los directores del nivel. En el caso de la educación secundaria esta exigencia no existía.

El Estatuto de 1949 estableció requisitos comunes para desempeñar funciones docentes y directivas: el principal, poseer título de profesor otorgado o reconocido por el Ministerio

¹⁰ Aunque la aplicación práctica de las regulaciones estatutarias sobre calificaciones o evaluación sobrepasa el alcance de este artículo, puede afirmarse que no fue generalizada ni persistente. Esto en parte pudo deberse a que las calificaciones requerían de reglamento e instrumentos técnicos, cuya elaboración y aprobación se entrampó en la Superintendencia de Educación entonces existente.

de Educación. Establecía este mismo estatuto un mecanismo de concursos para ocupar los cargos directivos y docentes¹¹. No hubo diferencias entre ambas funciones ni en las exigencias ni en el proceso de concurso, lo que evidencia la cercanía en el valor de ambas.

El Estatuto de 1951 estableció algunas modificaciones respecto a los estudios y títulos necesarios para ejercer como docente, que tendían a especificar mejor los requerimientos para cada nivel del sistema. Nuevamente, no se hicieron distinciones sustantivas en los requisitos que debían cumplir los docentes de aula y los directivos. Respecto a la concursabilidad, se mantuvieron las definiciones del año 1949, aunque se especificó cómo debía operar este proceso, al mismo tiempo que aumentaba el número de excepciones a la regla (en las que definía, por tanto, el Director General respectivo), lo que afectaba a dos tipos de directores: los de escuelas de tercera clase y los de escuelas rurales de segunda clase. Se introdujo así un mayor grado de discrecionalidad con esta nueva norma en la selección de directores.

En el DFL 280, de 1953, por primera vez fue posible apreciar nítidamente requisitos específicos para ejercer como docente o como directivo, aunque limitados a los casos de la enseñanza secundaria, industrial, agrícola, comercial y técnica. Estos requisitos se referían al origen del título y a los años de servicio en la enseñanza fiscal. Respecto a los concursos, se hacían algunos cambios importantes para los cargos docentes y, sobre todo, de directivos. El más importante fue el establecimiento de una excepción en la concursabilidad para un grupo importante de directivos: los directores de escuelas primarias de segunda y tercera clase.

En el Estatuto Administrativo (DFL 332, de 1960) se introdujeron otras modificaciones en los requisitos para cumplir funciones docentes, sobre todo en el reconocimiento de las diversas universidades aptas para entregar el título de profesor. Al igual que en 1951 y 1953, se avanzó en la especificación de los antecedentes académicos claves para cada nivel de enseñanza. El Estatuto además estableció una interesante vinculación entre provisión de cargos, formación y experiencia directiva. Finalmente, mantuvo la lógica de concursabilidad para cargos docentes y directivos adoptada en la norma de 1953.

El período de 1949 a 1960 fue de estabilidad general respecto a las categorías o escalafones asociados a la educación primaria, para efectos de nombramientos, ascensos y traslados¹². En el caso de la educación secundaria era notorio el mayor estatus que asumía la función directiva¹³.

¹¹ El artículo 15° del Decreto de Educación 4.129, de 1949, estipulaba que la provisión en propiedad de un cargo directivo o docente se haría por concurso. Los artículos siguientes normaban los requisitos y procedimientos para realizar el concurso y para efectuar el consiguiente nombramiento, todo ello diferenciado según la respectiva rama del sistema.

¹² Los directores de escuelas de primera clase estaban en la cuarta categoría. Los directores de escuelas de segunda y tercera clase se ubicaban en la quinta y sexta categoría, respectivamente. Los directores de escuelas experimentales y especiales tenían un rango mayor: tercera categoría. Para estos últimos se definían exigencias más específicas que para los de escuelas primarias comunes: título de normalista y haber desempeñado el cargo de profesor de escuela experimental o en escuela de aplicación anexa a la normal al menos durante cinco años.

¹³ Los rectores y directores de liceos de primera clase pertenecían al segundo nivel o categoría (los de liceos de segunda clase a tercera categoría). Las únicas funciones que estaban por sobre un rector de liceo de primera clase eran las de visitantes, jefes de sección, secretario general e inspectores especiales de la Dirección General de la rama.

Formación y perfeccionamiento de los directores

En este período, se observa un esfuerzo por establecer en las normas dónde recae la responsabilidad del perfeccionamiento de los docentes y directivos de la educación pública. El Reglamento de 1949 estableció que sería el Ministerio de Educación el que definiría una norma que hiciera operativo este tema. Para la educación primaria, la Escuela Normal Superior sería la responsable, lo que no se modificó con el Decreto de 1952. Con el DFL de 1953, la recién creada Superintendencia de Educación asumió la responsabilidad de coordinar esta área, en conjunto con la Dirección de Educación correspondiente. Se añadió eso sí la “obligación” de asistir a las actividades de perfeccionamiento, lo que se mantuvo en el Estatuto de 1960.

Las mayores exigencias asociadas a la función directiva tuvieron una *consecuencia formativa*: así se aprecia una mayor presencia de instancias formativas para los directivos escolares. Además de los cursos oficiales convocados por la Dirección de Educación Primaria y efectuados en la Escuela Normal Superior, existieron también los “Cursos libres de perfeccionamiento”, que también incluían oportunidades oficialmente reconocidas de formación de directores escolares¹⁴. En este sentido, la creación del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) en el gobierno de Frei Montalva significó una apertura de nuevas oportunidades formativas para los directivos, vinculadas a la investigación de avanzada y brindada por profesionales con formaciones profesionales diversas.

3. Período 1978–1990: municipalización, fragmentación de la labor directiva y búsqueda de nueva carrera

Este fue un período heterogéneo respecto al curso que fue tomando la función directiva, que fue cruzado por un hito central: el proceso de municipalización de la educación pública de comienzos de los años 80.

Inmediatamente antes del proceso de descentralización, hubo un intento por definir y fortalecer en forma más específica la función directiva, y al mismo tiempo ampliarla en términos de quienes participaban en ella. Por primera vez se explicitó la importancia del liderazgo pedagógico, alojándolo en una nueva figura: la del Jefe de Unidad Técnico Pedagógica (UTP). Si bien parte importante de estas orientaciones se normaron antes del proceso de municipalización y podrían haberse entendido como derogadas, varias de ellas han marcado la organización interna de los establecimientos desde la década de los años 80.

La municipalización introdujo un cambio importante en la función docente en general y, por tanto, en la directiva. El traspaso de la administración dejó amplios espacios de autonomía para los municipios, con el efecto consiguiente de no contar con un patrón común sobre cómo entender la función directiva.

¹⁴ Por ejemplo, en 1959 postularon más de 600 maestros a los cursos de perfeccionamiento ofrecidos por el Estado.

Es posible identificar, finalmente, un momento posterior a la municipalización, que se caracteriza por un esfuerzo de dotar a los docentes y directivos de una carrera que reconozca su particularidad, perdida como fruto de la descentralización educativa. Se elaboraron varias propuestas que apuntan en esta dirección y que adelantan camino en la construcción de lo que posteriormente será el Estatuto Docente.

Fines de los 70: nuevas directivas presidenciales sobre la educación nacional

En el año 1978 se produjo una fugaz pero significativa modificación en las funciones de los directivos: la poco conocida Ley de la Carrera Docente¹⁵ que, a pesar de su nombre, distinguía claramente entre la función docente de aula y la directiva, privilegiando a esta última. Otra modificación fue la conformación de los equipos directivos, al dictarse el reglamento orgánico para establecimientos educacionales dependientes del Ministerio de Educación¹⁶. En lo fundamental, este reglamento: i) estipulaba que el director es “jefe superior del establecimiento, y por lo tanto, responsable de su dirección, organización y funcionamiento, de acuerdo a lo que establecen las normas y leyes” (Decreto Ley 2.327, 1978); ii) señalaba que este debe poner foco en lo educativo: toda su capacidad y energía debe dirigirse a utilizar los recursos para cumplir de mejor forma posible dicha función fundamental; y iii) establecía la función de Unidad Técnico-Pedagógica, figura nueva que concentraría las tareas “instruccionales” de la unidad escolar.

Se produjo con esta norma una primera definición de la función directiva que explicitó la importancia de que ella se concentrase en la misión central del establecimiento¹⁷. Adicionalmente se definieron instancias de gestión del centro escolar que el director debía poner en marcha, como los consejos de coordinación y los consejos de profesores. En ambos casos se trataba de instancias sin poder resolutivo y que debían asesorar al director en sus respectivas áreas de especialización, como puede apreciarse en el cuadro siguiente. Esta definición normativa de “equipos directivos” es inédita y contrastaba con la omisión o la limitadísima conformación de dichos equipos en la normativa hasta entonces vigente.

¹⁵ Decreto Ley 2.327, del 22 de septiembre de 1978 y su Reglamento, aprobado por Decreto 1.191, de 28 de noviembre de 1978.

¹⁶ A pesar de la municipalización –que supuestamente derogaba normas como esta–, los establecimientos siguieron funcionando con esta prescripción. El reglamento en referencia fue complementado más tarde con la Circular Instructivo N° 15, de la Subsecretaría de Educación, de 22 de abril de 1981, “que imparte normas para el funcionamiento técnico pedagógico de los establecimientos educacionales”, que distinguió un “nivel de dirección”, un “nivel de planificación y supervisión”, encargado a la Unidad Técnico-Pedagógica, y un “nivel de ejecución” del que serían responsables los docentes de aula.

¹⁷ A pesar de ello, escondía una contradicción en la función pedagógica de los directores: invitaba a focalizarse en esa función, pero al mismo tiempo “despojaba” a los directores de esta tarea central al crear la figura de las UTP.

Recuadro 1

Los equipos directivos en la Ley de Carrera Docente de 1978

- Se creó una estructura para los establecimientos educacionales: director, subdirector, unidad de inspectoría, unidad técnico-pedagógica, unidad de administración, consejo de coordinación, consejo de profesores. Se definieron además las figuras de centros de padres y organizaciones de alumnos, pero sin funciones asociadas a la gestión del establecimiento.
- Se fijaron las funciones principales de los directores, así como las de su subdirector: “*responsable de organizar, coordinar y supervisar el trabajo de los organismos del establecimiento*”.
- Se constituyeron las unidades de inspección, que tendrían como jefe a los inspectores generales, cuya función sería “*velar por que las actividades del establecimiento se desarrollen en un ambiente de disciplina, bienestar y sana convivencia*”.
- Se creó la Unidad Técnico-Pedagógica, “*organismo encargado de programar, organizar, supervisar y evaluar el desarrollo de las actividades curriculares*”.
- Se definieron el consejo de coordinación y el consejo de profesores. El primero es un organismo directivo, encargado de asesorar al director en distintas materias, en particular en la definición de las políticas del establecimiento. El segundo, con una conformación variable (todos los profesores, por curso, por asignatura, etc.), es también una instancia asesora del director, con foco en los temas instruccionales (como desarrollo profesional y rendimiento de los alumnos, entre otros).

Fuente: Elaboración propia.

Municipalización, descentralización de la función directiva y quiebre en su relación con el Estado central

En junio de 1980, se dictó el DFL 1-3.063, para reglamentar las condiciones y procedimientos para el traspaso de servicios públicos de educación, salud y atención de menores a las municipalidades. Así, estas debían encargarse de la administración de personal, los bienes y el financiamiento de los servicios traspasados. En su artículo 4º, se estipulaba que “el régimen laboral y previsional del personal de los establecimientos traspasados se regirá por las normas aplicables al sector privado” (DFL 1-3.063, 1980). Por otra parte, el Decreto 2.200, de 1978 –conocido como el *Plan Laboral*– había fijado las normas laborales, reemplazando, con un énfasis neoliberal, al antiguo Código del Trabajo. Las municipalidades fueron obligadas a recibir a todo el personal, con las remuneraciones que tenían al momento del traspaso. Pero debían recontratarlo en los términos de *empleador municipal y trabajador*, tomando como piso salarial los sueldos que habían tenido en el ministerio. Desde entonces en adelante, los empleadores municipales podían aplicar plenamente los criterios de la legislación laboral vigente para el sector privado.

En medio de estos cambios mayores, la normativa no hizo referencia a la función directiva. Quedaba entonces en manos de los sostenedores (en este caso, los municipios) organizar la gestión del sector educacional, lo que se tradujo en una diversidad de visiones

sobre las atribuciones y funciones de los directivos. Aún así existió continuidad y cambio: varias definiciones anteriores, entre ellas la de la existencia de una jefatura de UTP, siguieron operando en el sistema escolar municipalizado.

A pesar de esta omisión normativa, lo cierto es que la función directiva vivió una profunda transformación en ese período. Al igual que los docentes, los directivos dejaron de ser funcionarios públicos, pasando a depender de instituciones descentralizadas, sin políticas claras hacia ellos y en un escenario de fuerte atomización¹⁸. Dejó de existir la carrera profesional –o *funcionaria*– al interior del Ministerio de Educación que, con altos y bajos, se había construido a lo largo de todo el siglo. Alcanzar un cargo directivo, por lo tanto, representó el final de una trayectoria y no un espacio intermedio en el cual existieran todavía oportunidades de desarrollo y escalamiento, como lo había sido durante décadas. La función directiva perdió prestigio y centralidad. La diversidad con que cada municipio abordó la *cuestión directiva* –la selección y formación de directores, por ejemplo– consolidó este debilitamiento del estatus del director y de los otros directivos, e hizo más incierta esta función en el sistema escolar.

La demanda por una carrera docente en un contexto descentralizado

A pesar de que quedaban en manos de los municipios la organización y gestión de los recursos humanos, en la práctica hubo una tendencia a conservar las estructuras organizacionales y laborales que se traían desde el ministerio. Empero la crisis financiera de 1983 repercutió severamente en el sector público, obligando a los municipios a hacer ajustes y a despedir personal, reorganizando en algunos casos sus redes escolares. Surgió entonces una demanda por una legislación específica para los profesores, que incluso fue reivindicada por el *oficialismo magisterial* de la época.

El gobierno militar prometió desde 1984 un Estatuto Docente y comenzó a diseñarlo, hasta culminar en su aprobación legislativa por la Junta Militar de Gobierno a comienzos del año 1987¹⁹. Se define en este proyecto la función directiva y se introduce como su ámbito de responsabilidad todo lo que tiene que ver con los reglamentos internos, como puede apreciarse en el siguiente cuadro resumen.

¹⁸ Es importante consignar que, contra lo que suele pensarse, el gobierno militar no fue monolítico en estas materias y hubo frecuentes enfrentamientos ideológicos entre facciones que propiciaban una mayor o menor intervención del Estado en la sociedad. Así por ejemplo, el proceso de descentralización educacional estuvo cruzado por la tensión entre quienes deseaban eliminar la carrera docente, liberalizándola, y quienes deseaban que el Estado mantuviera una presencia regulatoria. Véase, al respecto el estudio de Luis Eduardo González y Óscar Espinoza (1993), *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile, 1974-1989*. Santiago: PIIE.

¹⁹ Ya en ese período, competía en el equipo gobernante una mirada más regulatoria y centralista con una visión liberal de mercado.

Recuadro 2

Aspectos destacados de la Ley 18.602, que dictó normas especiales para el personal docente que se desempeñe en establecimientos educacionales

En el artículo 3°, se definía: “d) *Funciones de docencia directiva*: las atinentes a la dirección, supervisión, coordinación y orientación de la educación, y que conllevan tuición y responsabilidad adicionales directivas sobre el personal docente, paradocente, administrativo, auxiliar o de servicios menores, y respecto de los alumnos.”

Otro artículo relacionado era el 7°: “Los establecimientos educacionales dictarán reglamentos internos, los que deberán considerar, a lo menos:

1. Normas técnico-pedagógicas
2. Normas técnico-administrativas, tales como: estructura general del establecimiento, delimitando los niveles de dirección, planificación, ejecución y coordinación; funciones de cada nivel y unidad del establecimiento, deberes y derechos de cada empleo tipo, normas sobre trabajo escolar de los alumnos y normas de vida escolar sobre responsabilidad y disciplina; y
3. Normas de prevención de riesgos y de higiene y seguridad”.

Fuente: Elaboración propia.

Como reacción a esta propuesta de carrera docente, y en un esfuerzo sistemático por plantear una alternativa más favorable para los profesores, el Colegio de Profesores A. G. elaboró su propio proyecto de Estatuto Docente²⁰, que no rescataba mayormente el peso de la función directiva. Al restablecerse el régimen democrático, el nuevo gobierno recogió la demanda magisterial de Estatuto Docente y propuso al Congreso Nacional un proyecto amplio sobre la *cuestión docente*, que en lo relativo a las funciones docente y directiva incluía conceptos extraídos del referido proyecto gremial, otorgándoles un peso predominante a los docentes de aula en los procesos de enseñanza-aprendizaje, como se verá en la revisión del próximo período.

Finalmente, durante los años 80 se produjo otro cambio que afectó la función directiva en el sistema escolar: la profunda transformación en la educación superior. De hecho, en 1974 se había traspasado la responsabilidad de la formación de docentes y no era ya el Ministerio de Educación el responsable de formar a docentes y directivos. Con la liberalización de la educación superior, se produjeron dos consecuencias importantes y vinculadas entre sí: i) surgió inorgánicamente una oferta de formación inicial y en servicio muy heterogénea, y muchas veces poco pertinente a las necesidades de docentes y directivos; y ii) la responsabilidad por formarse y capacitarse se volvió una decisión individual, mediante la cual cada docente y directivo elegiría el tipo de formación que

²⁰ Colegio de Profesores de Chile A. G. (1989), *Proyecto de Estatuto Docente*, Santiago, Departamento de Comunicaciones.

estimara pertinente recibir. Ambos fenómenos han continuado hasta la actualidad y han contribuido a conformar las características actuales de muchos de nuestros directivos, marcados por una carencia de liderazgo que movilice efectivamente a los establecimientos escolares hacia mejores aprendizajes²¹.

4. Desde la invisibilidad directiva en el Estatuto hacia la promoción del liderazgo pedagógico (1991-2011)

En este período se ha transitado desde una definición que enfatiza la dimensión administrativa hacia otra que propugna el liderazgo pedagógico e incorpora nociones modernas respecto a las funciones de los directores. Sin embargo, estas no siempre se traducen en atribuciones efectivas en su labor. Hay un tránsito incompleto pero progresivo hacia una nueva dirección escolar, cuyo foco esté en la mejora sustentable de la calidad educativa del establecimiento y en el despliegue de su proyecto educativo, reconociéndose el valor que agrega al trabajo de los docentes²².

El Estatuto Docente (1991)²³

Dado el propósito principal del Estatuto de mejorar las condiciones laborales de los docentes de aula, sus referencias hacia los directores no fueron copiosas y no se atribuyó a estos una incidencia mayor en la gestión escolar. En su artículo 7° se entregó una somera definición: “*la función docente-directiva es aquella de carácter profesional de nivel superior que, sobre la base de una formación y experiencia docente específica para la función, se ocupa de lo atinente a la dirección, administración, supervisión y coordinación de la educación, y que conlleva tuición y responsabilidad adicionales directas sobre el personal docente, paradocente, administrativo, auxiliar o de servicios menores, y respecto de los alumnos*” (Ley 19.070, 1991, art. 7).

El desempeño en las posiciones directivas fue reconocido con un incentivo salarial modesto: las asignaciones de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico-pedagógica, que pueden alcanzar a 20% y 10% de la Remuneración Básica Mínima Nacional (que fija el valor salarial de la hora semanal/mensual de trabajo de los profesionales de la educación), respectivamente²⁴.

El requisito único que se fijó para que un docente pudiera acceder a los cargos directivos era contar con estudios adicionales “*de administración, supervisión, evaluación u orientación*

²¹ Mayores antecedentes sobre la situación de los directivos en el sistema escolar chileno pueden encontrarse en Weinstein, J. (2009). Liderazgo directivo. Asignatura pendiente de la Reforma Educacional Chilena. *Revista Estudios Sociales*, N° 117, 2009.

²² Este movimiento, por cierto, no es ajeno a las tendencias de los sistemas escolares en distintas partes del mundo. La presión por resultados, la ampliación de los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) y la mayor responsabilidad que adquieren las unidades educativas fuerzan una redefinición de la función directiva (Pont et al., 2008).

²³ Ley 19.070, de 1 de julio de 1991.

²⁴ Por medio de una norma posterior, la Ley 19.933, de 12 de febrero de 2004, se incrementaron estos porcentajes, pudiéndose llegar al 25% y al 15% respectivamente.

vocacional” (Ley 19.070, 1991, art. 31). No se especificó el rango de estos estudios, de manera que aseguraran cierta idoneidad a los candidatos y fueran un filtro para la selección. Incluso se abrió la puerta para que, en caso de no existir postulantes con dichos estudios, el cargo pudiera ser ejercido por docentes sin mayor especialización.

La preferencia por los docentes de aula se expresó también en una poderosa especificación de su propia autonomía profesional²⁵. Así en el artículo 16 se planteaba que el docente es autónomo en lo referido al planeamiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje y en la aplicación de métodos y técnicas. Se fijaba así un límite claro para las funciones y atribuciones de los directivos en su eventual incidencia directa en las aulas.

No es casual que en el Estatuto de 1991 la “cuestión directiva” tuviera tan poca relevancia. Se asumía que el centro del proceso educativo está en el aula y en los docentes. En el límite, la dirección escolar era vista más bien como un asunto de coordinación, ejercida temporalmente por docentes con cierta preparación adicional e incluso a los directores y a los jefes de UTP se les consideraba “docentes-directivos”. No se visualizaba, ni menos se alentaba, un liderazgo centrado en lo pedagógico.

Concursabilidad para nuevos directores y “administración delegada” (1995)

Un lustro después, la Ley 19.410 de 1995 introdujo ciertas modificaciones al Estatuto, flexibilizándolo y avanzando en elementos de administración más modernos en las funciones directivas. Se fijó un procedimiento de concursabilidad pública para cubrir las vacantes de nuevos directores de establecimientos municipales: al producirse una vacante, cualquier docente que tenga los requisitos fijados puede hacer llegar su postulación a una comisión calificadora, que entrega un listado de candidatos para la decisión final del alcalde²⁶. El director seleccionado es titular del cargo por cinco años, puede reconcurrar y en caso de no ser nuevamente seleccionado permanece en la dotación docente del municipio.

Esta normativa estableció un proceso de renovación meritocrático para los nuevos directores, contrastando con la situación de los llamados “directores vitalicios”, que habían sido nombrados bajo el gobierno militar y que posteriormente gozaron de una extraordinaria protección política de parte de la oposición a los gobiernos de la Concertación²⁷.

De igual manera, se fijó una primera aproximación a la rendición de cuentas. Así, se estableció que los directores no solo deben elaborar un informe anual detallando los resultados alcanzados –procedimiento de larga data en nuestra burocracia educacional–, sino que deben procurar que este documento sea informado a la comunidad escolar.

Adicionalmente, esta Ley introdujo la “administración delegada”, por la cual los alcaldes facultan expresamente a los directores para decidir sobre el destino específico de ciertos

²⁵ Si bien se planteó que dicha autonomía debía enmarcarse en el proyecto educativo del establecimiento y en las disposiciones legales del sistema educacional, se hacía una cerrada defensa de la misma.

²⁶ Posteriormente, mediante otras leyes se ha intentado profesionalizar mejor este proceso de selección, reduciendo el margen de arbitrariedad en esta designación alcaldía.

²⁷ Si bien esta inamovilidad benefició a un grupo de personas individualmente consideradas, causó un enorme daño al prestigio de la función directiva e inhibió que se tomaran medidas a su favor, como extender las atribuciones de los directores o discutir seriamente sobre reajustar sus remuneraciones.

fondos que el municipio recibe para canalizar a los establecimientos²⁸. Esta es una primera manifestación real de fortalecimiento de la capacidad de gestión autónoma de parte del director del establecimiento escolar. No es, empero, una facultad del director, ni del consejo de profesores o el centro de padres –si bien estas instancias deben estar de acuerdo–, sino del sostenedor municipal, que la otorga o la quita de acuerdo con su criterio.

Por último, se creó el primer sistema de incentivos colectivos para recompensar los buenos resultados alcanzados por un establecimiento educacional: el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED). Mediante este beneficio económico se premia a todos los docentes del establecimiento por igual, y no se hace ninguna mención específica del director u otros directivos. Continúa vigente la misma visión del Estatuto: la calidad de la enseñanza depende exclusivamente de los docentes de aula, por lo cual no merecen ninguna gratificación especial aquellos que dirigen la institución educativa²⁹.

La nueva función directiva (2004)

En la norma legal referida a la modificación de la Jornada Escolar Completa (Ley 19.979, de 2004), que normó diversos planos de la enseñanza, se precisó conceptualmente la posición directiva, inclinándola hacia el liderazgo pedagógico. Se definió que “la función principal del director de un establecimiento educacional será dirigir y liderar el proyecto educativo institucional”, y solo en forma complementaria se le solicita que gestione administrativa y financieramente el establecimiento.

Se precisa (dentro del artículo 5°) que, para cumplir esta función principal encomendada, los directores deben contar con ciertas atribuciones mínimas en el ámbito pedagógico, entre las que se cuentan:

- formular, hacer seguimiento y evaluar las metas y objetivos del establecimiento, los planes y programas de estudio y las estrategias para su implementación;
- organizar y orientar las instancias de trabajo técnico-pedagógico y de desarrollo profesional de los docentes del establecimiento; y
- adoptar las medidas necesarias para que los padres reciban regularmente información sobre el funcionamiento del establecimiento y el progreso de sus hijos.

Estas funciones del director deben hacerse operativas en objetivos y metas institucionales, así como en objetivos y metas de desarrollo profesional que debe concordar anualmente con su sostenedor. Las acciones que desarrolle el director para cumplir con las metas deben ser evaluadas anualmente por los encargados de la educación municipal. En caso de que obtenga una evaluación insatisfactoria, se deberá acordar una suerte de “plan remedial” que permita reforzar la labor directiva en los ámbitos deficitarios. En caso de mantenerse por un segundo año una evaluación insatisfactoria, el Concejo Municipal podrá remover al director.

²⁸ Así, el director puede administrar recursos para realizar proyectos de mejora de la calidad de la educación del establecimiento. Estos recursos son distintos y adicionales a la subvención escolar y no pueden utilizarse para pagar remuneraciones a los docentes, distinguiéndose así de los gastos regulares del establecimiento.

²⁹ El SNED marcó un punto de inflexión en la posibilidad de profesionalización docente. En efecto, la actual existencia de evaluación individual obligatoria para los profesores, así como el establecimiento de incentivos individuales vinculados a la excelencia docente, tales como la Asignación de Excelencia Pedagógica o la Asignación Variable de Desempeño Individual, serían impensables si no se hubiera instalado previamente este sistema de incentivos colectivos ni se hubiesen sistemáticamente aumentado las remuneraciones comunes de los docentes.

Si bien esta normativa fija un norte claro a los directores, no les otorga mayores atribuciones en materias de gestión del cuerpo docente. En esta estratégica materia, las posibilidades efectivas de injerencia del director se limitan a ser consultados cuando se selecciona a los docentes para el establecimiento, proponer personal a contrata o de reemplazo y emitir una opinión –secundaria– en el proceso de evaluación docente³⁰.

Otro aporte de esta Ley fue el reglamentar y hacer exigible la rendición de cuentas. Así, el director debe presentar a la comunidad escolar un informe escrito sobre la gestión anual, en materias como metas y resultados de aprendizaje, cumplimiento del calendario escolar, indicadores de eficiencia interna (matrícula, asistencia, aprobados, reprobados y retirados) o situación de la infraestructura.

También se profundizó en la “administración delegada”. Así, ella es exigible por los propios directores y ya no es solo una concesión del alcalde. Además se incorporan nuevos ítems –o fuentes de financiamiento– que pueden ser gestionados autónomamente por la dirección, como programas de desarrollo ministeriales, la subvención de mantenimiento y la subvención pro-retención, que hacen que el monto de recursos facultativos del director pueda ser mayor.

Finalmente, se constituye un órgano para promover la participación de la comunidad escolar, el Consejo Escolar, que es presidido por el director. Si bien esta instancia tiene un carácter informativo, consultivo y propositivo³¹, es un espacio de encuentro periódico entre los distintos actores: alumnos, directivos, docentes, padres y sostenedor. Nuevamente la legislación especifica las materias que deben ser obligatoriamente informadas en el Consejo y que, por ende, dejan de ser de exclusivo conocimiento del sostenedor³². Las posibilidades de participación escolar se han visto ampliadas por esta iniciativa pro-transparencia, que conlleva también ciertas responsabilidades de diálogo y socialización de información de parte de la dirección.

El Marco de la Buena Dirección (2005)

Si bien no tiene un carácter vinculante, la redacción y divulgación del Marco de la Buena Dirección, que fue elaborado por el Ministerio de Educación en 2005, es un paso relevante en la especificación de la nueva función directiva³³. En efecto, se reiteran los conceptos legales vigentes respecto de la función directiva y las atribuciones asociadas en lo pedagógico, lo administrativo y lo financiero, pero se va más lejos identificando y precisando cuatro dimensiones claves: liderazgo, gestión curricular, gestión de recursos y gestión del clima y la convivencia.

³⁰ El sistema de evaluación en el sector municipal se basa en que cada docente es evaluado cada cuatro años, debe presentar un portafolio de evidencia sobre su labor pedagógica y una auto-evaluación, y se recoge la opinión sobre él de un par, así como del director. Como resultado de ello, la opinión del director no pesa más que el 10% de la evaluación total del docente.

³¹ Se abre también la posibilidad legal de que un sostenedor vaya más lejos y otorgue un carácter resolutivo al Consejo.

³² Algunas de estas materias han sido muchas veces tratadas como confidenciales, como es el caso de los informes de las visitas de inspección del Ministerio de Educación, los resultados de los concursos para docentes o el presupuesto anual con todo el detalle de ingresos y gastos del establecimiento.

³³ Este marco se definió después de la exitosa experiencia de elaboración del Marco de la Buena Enseñanza, que codificó en forma consensuada los criterios para la evaluación nacional de los docentes de aula.

El liderazgo se traduce en la capacidad de la dirección para orientar a los actores escolares al logro de las metas del establecimiento. Se definen un conjunto de dimensiones y descriptores que permiten evaluarlo y potenciarlo, tales como la capacidad de administrar el cambio y el conflicto en el establecimiento, de entregar información útil para la toma de decisiones y asegurar la participación de la comunidad escolar en el desarrollo del proyecto educativo institucional.

La gestión curricular se orienta a que la dirección asegure el aprendizaje efectivo de los alumnos, poniendo especial atención al cumplimiento de los procesos de implementación curricular en aula, el control de la calidad de las estrategias de enseñanza-aprendizaje, y el monitoreo y evaluación en la implementación del currículo. La gestión de recursos se focaliza en la capacidad de la dirección para obtener, distribuir y articular estos recursos en función de las metas del establecimiento, en particular respecto del proyecto educativo institucional y de los resultados de aprendizaje de los alumnos³⁴. Por último, en la gestión del clima y la convivencia se destaca la labor que debe cumplir la dirección respecto de la generación de condiciones para que los distintos actores escolares puedan relacionarse adecuadamente, sentirse a gusto e identificarse con el establecimiento.

Debe destacarse que el Marco plantea una visión colectiva de la dirección, en que se fomenta la conformación de un equipo directivo, con el director actuando como articulador y líder dentro de una cultura participativa.

Concursabilidad extendida (2005) y consagración del liderazgo educativo (LGE, 2009)

En paralelo al Marco de la Buena Dirección, en 2005 se dictó la Ley 20.006, que hizo obligatoria la concursabilidad de los directores de los establecimientos municipalizados, acabando finalmente con la norma que permitía la existencia de los denominados directores vitalicios. Se fijó un calendario en que todos los directores de establecimientos municipales en forma gradual han debido poner sus cargos a disposición, convocándose a concursos públicos para llenar estas posiciones. El período por el que asumen los nuevos directores es de cinco años y puede renovarse su mandato por otro período equivalente. En el procedimiento de selección del director se incorpora su propuesta de trabajo para el establecimiento, que debe ser debidamente ponderada por la comisión calificadora³⁵. De igual modo en esta legislación se limita el poder discrecional del alcalde: de hecho debe nombrar a quien figure en el primer lugar del concurso y solo mediante resolución fundada puede nombrar a quien figure en el segundo lugar.

Esta nueva visión del director/equipo directivo vino a consagrarse definitivamente en la Ley General de Educación, LGE (Ley 20.370, de 2009). Se plantea en ella que estos *“tienen derecho a conducir la realización del proyecto educativo del establecimiento que dirigen”*. Y se establece que *“son deberes de los equipos docentes directivos liderar los establecimientos a su cargo, sobre la base de sus responsabilidades, y propender a elevar la calidad de éstos;*

³⁴ Debe considerarse que la definición de estos recursos abarca tanto los materiales y financieros como los humanos, incluyendo por ejemplo la labor de la dirección en el reclutamiento, evaluación y desarrollo de los docentes a su cargo.

³⁵ Esto marca una diferencia sustancial respecto de los tiempos en que lo principal era cumplir correcta y oportunamente con las instrucciones de la administración central.

desarrollarse profesionalmente; promover en los docentes el desarrollo profesional necesario para el cumplimiento de sus metas educativas, y cumplir y hacer respetar las normas del establecimiento que conducen” (artículo 10).

A fin de que no queden dudas respecto del rol central de los directivos en relación al quehacer que los docentes desarrollan en las aulas, se especifica: *“para el mejor cumplimiento de estos objetivos los miembros de estos equipos de los establecimientos subvencionados o que reciben aportes del Estado deberán realizar supervisión pedagógica en aula”* (artículo 10 ya citado).

La función de rendición de cuentas, que de hecho debe ejercer el director, está empero fijada por la LGE como un imperativo del sostenedor. Es el administrador y/o propietario del establecimiento quien tiene el deber de informar a los padres y apoderados respecto del conjunto de materias que fija la ley, entre las cuales se cuentan los resultados académicos del establecimiento, así como el uso de los recursos fiscales percibidos. El director es, en este sentido, el ejecutor de una responsabilidad que le trasciende³⁶.

Profesionalización de la selección, mayores atribuciones y mejoras en el estatus de la función directiva: Ley de Calidad y Equidad de la Educación (2011)

La última modificación legislativa, expresada en la Ley 20.501 –Ley de Calidad y Equidad de la Educación (LCE)– del año 2011, avanza todavía más en configurar mecanismos de selección que contribuyan al ejercicio más idóneo del rol directivo, así como en el fortalecimiento de su estatus y atribuciones.

Respecto al reclutamiento, esta ley determina la creación de una Comisión Calificadora para la selección de quienes ocuparán el cargo de director, la cual incluye ahora a un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública, con el fin de dotarla de objetividad y rigor técnico. Pese a esta limitación de la discrecionalidad del sostenedor en primera instancia, la normativa incluye como contrapunto un aspecto que representa un retroceso respecto de lo definido en 2005, pues señala que el alcalde puede elegir a cualquiera de los seleccionados por la Comisión (no necesariamente al primero ni al segundo, como se planteaba anteriormente) e incluso puede declarar desierto el proceso y requerir un nuevo concurso.

Para ejecutar el proceso de selección, el Municipio (Departamento de Administración de Educación Municipal –DAEM– o Corporación Municipal) debe definir el perfil profesional del director, en base a un banco de perfiles creado por el Ministerio de Educación según los distintos tipos de establecimientos. Se convocará a concurso y el proceso de evaluación podrá considerar asesorías registradas en el Servicio Civil –financiadas por un fondo establecido en la ley– para preseleccionar a los candidatos que serán entrevistados por la Comisión Calificadora³⁷.

³⁶ El modelo de descentralización chileno se ha inspirado en la vertiente del “*local empowerment*” más que en el “*school empowerment*”, transfiriendo las principales responsabilidades desde el nivel central hacia un cuerpo intermedio (sostenedor) más que al establecimiento escolar mismo.

³⁷ Un proceso similar ha establecido esta ley para el reclutamiento de los jefes de los departamentos de administración de la educación municipal (DAEM), lo que otorga mayor coherencia a este impulso de profesionalizar la función directiva en el sistema escolar, no solo al interior de los establecimientos, sino también en los niveles intermedios, pieza clave para el mejoramiento educativo.

Se mantiene el período de duración del nombramiento en el cargo de director en cinco años, sin perjuicio de que el sostenedor pueda solicitar su renuncia anticipada de acuerdo al grado de cumplimiento de las metas establecidas en los convenios de desempeño.

Si con el perfeccionamiento de este mecanismo de selección se pretende dotar a los establecimientos de un liderazgo más idóneo y con las capacidades necesarias, la LCE también avanza en el esfuerzo por atraer a mejores profesionales, al otorgar un mayor estatus a la función directiva. Se establece como requisito la posesión de título profesional y contar con 3 años de experiencia en un establecimiento educacional (ampliando así el espectro de posibles candidatos a esta función)³⁸; y se aumenta la asignación de responsabilidad directiva para los directores y sus equipos, dependiendo del tamaño y vulnerabilidad del establecimiento (en el caso del director, la asignación va entre un mínimo de 37,5% y un máximo de 100% de la Remuneración Mínima Nacional –RMN–, porcentajes que pueden duplicarse). Con este cambio, se realiza un reconocimiento histórico a la función directiva, proponiendo un aumento sustancial de las remuneraciones tanto para el director como para otros miembros del equipo directivo.

En cuanto a la evaluación de los directores y sus equipos, esta ley también da un paso importante, al corregir algunos problemas del sistema creado en el año 2004. Las dos debilidades principales que había mostrado este sistema de evaluación de desempeño eran, por una parte, que existía una amplia disparidad de criterios y de niveles de calidad de la evaluación aplicada por los sostenedores (lo que impedía contar con patrones y políticas comunes a nivel nacional y garantizar la rigurosidad del proceso)³⁹; y, por otra, que las malas evaluaciones, si bien podían implicar la remoción del cargo del directivo, no significaban su salida de la dotación docente de la comuna, lo que hacía muy costoso e improbable que la evaluación fuera rigurosa y que como efecto de ella se produjeran cambios sustantivos en el *staff* de directivos (Weinstein, 2009). La reciente ley sobre calidad y equidad de la educación viene a superar algunos de estos problemas, estableciendo mecanismos de *accountability* para el monitoreo del ejercicio del cargo y su revisión sistemática en forma anual⁴⁰. Además, entrega atribuciones a los jefes de educación municipal para solicitar la renuncia anticipada de los directores que no cumplan en forma satisfactoria con los objetivos acordados en el convenio de desempeño. En estos casos, su reinscripción a la dotación docente municipal queda sujeta a la disponibilidad de vacantes y a criterio del sostenedor.

Finalmente, la nueva legislación da un paso muy relevante –aunque tímido aún– hacia la mayor autonomía directiva, al dotar al director de la facultad para proponer al sostenedor el término de la relación laboral hasta del 5% de los docentes del

³⁸ Hasta la fecha, el Estatuto Docente exigía "contar con una experiencia como docente de aula de al menos cinco años y con un perfeccionamiento pertinente". Con la nueva ley se abre la posibilidad de ser director a quienes cuenten con un título profesional o licenciatura de al menos 8 semestres y que hayan ejercido funciones docentes durante 3 años en un establecimiento educacional, permitiendo de esta forma la entrada a candidatos de formación profesional no pedagógica con experiencia docente.

³⁹ Adicionalmente, según una encuesta aplicada por el MINEDUC en 2008, solamente el 18% de los sostenedores declararon que estaban aplicando la evaluación de desempeño en régimen.

⁴⁰ El establecimiento de un convenio de desempeño a cinco años entre el director y el sostenedor municipal, así como la participación del consejo de profesores en la evaluación de la gestión directiva, son algunos mecanismos concretos introducidos por la nueva legislación.

establecimiento, en caso de que hayan sido mal evaluados; también para constituir a su equipo directivo de exclusiva confianza (aunque con aprobación del sostenedor si los miembros son externos a la dotación del establecimiento) y proponer al sostenedor los mecanismos para incrementar las asignaciones. Las atribuciones del director quedan definidas de la siguiente manera: *“En el ámbito administrativo: organizar, supervisar y evaluar el trabajo de los docentes y del personal regido por la Ley N° 19.464. En el ejercicio de estas facultades podrá proponer anualmente al sostenedor el término de la relación laboral de hasta un 5% de los docentes del respectivo establecimiento, siempre que hubieran resultado mal evaluados según lo establecido en los artículos 70 y 70 bis de esta ley; proponer al sostenedor el personal a contrata y de reemplazo, tanto docente como regido por la ley N° 19.464; designar y remover a quienes ejerzan los cargos de Subdirector, Inspector General y Jefe Técnico del establecimiento de acuerdo a lo establecido en el artículo 34 C de esta ley; ser consultado en la selección de los profesores cuando vayan a ser destinados a ese establecimiento; proponer al sostenedor los incrementos de las asignaciones contempladas en el inciso primero del artículo 47 y las asignaciones especiales de acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del mismo artículo; y promover una adecuada convivencia en el establecimiento”*⁴¹.

Lo anterior marca en la normativa los cimientos de un proceso significativo que debe profundizarse y cristalizar en el mediano plazo: el reconocimiento de la figura del director como actor clave en el desempeño educativo de los alumnos, a partir del ejercicio de una gestión directiva centrada en el liderazgo pedagógico. A su vez, tanto la profesionalización de la selección de postulantes para el cargo de director como el mejoramiento de las condiciones para estos actores, representan un avance en el sentido de que los establecimientos puedan contar con las personas idóneas para su conducción.

5. Conclusiones

Los análisis anteriores han permitido ir conformando una mirada respecto a la evolución de la normativa que regula el ámbito de la dirección escolar en Chile y de los conceptos que subyacen a ella. A modo de resumen, el cuadro siguiente presenta, para cada período analizado en este estudio, la normativa principal y las características que asume la función directiva.

De esta sistematización de las transformaciones normativas de la función directiva en escuelas y liceos de carácter público a lo largo de ochenta años analizados, surgen un conjunto de conclusiones. Muchas de ellas son aún hipótesis tentativas que requerirían mayores antecedentes para ser validadas, pero ofrecen una primera aproximación a una historia de la dirección escolar por escribirse.

⁴¹ Ley 20.501 de Calidad y Equidad de la Educación, febrero de 2011.

Cuadro resumen: Los directivos en la normativa educacional 1929-2011

Período	Normativa principal	Elementos clave de la función directiva
1929 – 1949	Reglamento General de Escuelas Primarias, Decreto 3.060, de 6 de agosto de 1929. Reglamento General de Liceos, Decreto 2.868, de 31 de julio de 1929.	Normativas diferentes para directivos de primaria y de secundaria. Directores de escuelas primarias, con oportunidades de formación para el cargo y con mayor exigencia de ejercer supervisión pedagógica. Rectores de liceos, más autónomos pero enfocados en la administración.
1949 – 1978	Estatuto de la carrera profesional de los funcionarios de las Direcciones Generales de Educación, Decreto 4.129, de 1949. Actualización del mismo Estatuto anterior, DFL 227, de 1951. Tercer Estatuto que complementa este ciclo, DFL 280, 1953. Estatuto Administrativo, DFL 338, 1960.	Poca claridad respecto al rol de los directivos. Diferenciación creciente (aunque débil) entre función docente y directiva. Se amplían algunas atribuciones de los directores de escuela. Mayores exigencias para cumplir la función directiva. Consolidación de la visión “administrativista” de la función directiva. Experiencias centralizadas de formación de directivos.
1978 – 1991	Decreto Ley 2.327, de 1978, sobre carrera docente y su Reglamento, Decreto 1.191 del mismo año. DFL 1-3.063, de 1980, sobre traspaso de servicios públicos a las municipalidades. Ley 18.602, de 1987, normas especiales para personal docente	Normativas que diferencian a docentes y directivos y que avanzan en el desarrollo de equipos de dirección. Alejamiento de los directores respecto a la supervisión o liderazgo pedagógico. Mayor autonomía para los sostenedores municipales, pero no para los directivos. Directivos dejan de desarrollarse a través de una carrera.
1991 – 2011	Ley 19.070, de 1991, Estatuto de los Profesionales de la Educación. Ley 19.410, de 1995. Ley 19.979, JEC con normas para directores. Marco de la Buena Dirección, de 2005. Ley 19.715, de 30 de enero de 2001. Ley 20.370, de 2009, Ley General de Educación. Ley 20.501, de 2011, Ley de Calidad y Equidad de la Educación.	Estatuto de 1991, privilegia a los docentes de aula en desmedro de los directivos. A partir de 1995 empieza a reconfigurarse y a revalorizarse el papel de los directivos. Muy recientemente, la normativa otorga mayor autonomía, fortalece los equipos de dirección y reconoce la centralidad del liderazgo pedagógico. Se propende a mecanismos de selección profesionalizados para el cargo de director, se incrementan sus atribuciones y estatus, junto con reafirmar la importancia del liderazgo pedagógico.

Fuente: Elaboración propia.

Una primera constatación es el quiebre de identidad y de carrera que se establece con la municipalización en los años 80. En efecto, la referencia a los directivos como funcionarios públicos destacados deja de ser prioritaria, y ellos pasan a pertenecer a una diversidad de instituciones sin vínculo entre sí, como son los municipios. Esto afecta también la carrera funcionaria: desde 1929 hasta esa fecha, el tránsito por la posición directiva era un importante eslabón dentro de las posiciones ascendentes que ofrecía la pertenencia al funcionariado ministerial. Con la municipalización, en contrapartida, los directores dejaron de ser parte de una burocracia u “organización continua” como era el Ministerio de Educación (MINEDUC), en que dicha posición era intermedia entre ser docente de aula y ser funcionario de órganos provinciales o centrales. Se produjo una separación clara y sin continuidad entre los niveles central (MINEDUC), intermedio (sostenedor municipal) y local (escuela), constituyéndose la posición directiva escolar en el estadio final de la carrera docente en el sector público.

Adicionalmente se diversificaron las condiciones de desarrollo de la carrera directiva: si en el pasado el ministerio establecía requisitos claros y comunes que los postulantes a la dirección escolar debían cumplir, la municipalización hizo que cada sostenedor operara sus propios procesos de selección, introduciendo matices particulares para el reclutamiento, y lo mismo aconteció en relación a la capacitación o los modos de gestionar la labor de los directivos en la comuna. Así, en algunas comunas, los directivos tendrán fórmulas sistemáticas de desarrollo profesional, mientras otras no las considerarán en absoluto, o bien algunas generarán instancias de participación entre directivos de diferentes establecimientos, lo mismo que la administración delegada se extenderá como mecanismo de gestión en determinadas realidades. Esta marcada diversidad de la labor directiva que contrasta con la uniformidad del pasado ministerial ha sido estudiada por Marcel y Raczynski (2009).

En otro nivel, se constata que no ha sido abundante la normativa específica sobre la función directiva. Muchas veces las tareas propias de los directivos, especialmente en lo atinente a lo pedagógico, han sido escasamente señaladas y han estado subsumidas en la legislación general sobre la gestión escolar. En este sentido pareciera existir un predominio de la idea-fuerza del docente como el profesional experto en la enseñanza-aprendizaje, lo que ha dejado escaso margen para que los directivos actúen con legitimidad en esta dimensión. Esta situación solo ha cambiado en fecha muy reciente, de tal modo que hoy incluso se exige la presencia del director en el aula. Dicho de otro modo, no ha sido sencillo que se produzca una distinción entre la función directiva y la función docente, ni menos que se acepte el primado de la primera en cuestiones pedagógicas. Se ha pasado desde una concepción del director como un docente con ciertas atribuciones adicionales (*primus inter pares*) a una visión en que se destacan sus funciones distintivas en lo administrativo, excluyéndosele de la docencia directa en aula. Y la justificación de la necesidad misma de la dirección se ha fundado en la creciente complejidad organizacional. De hecho el tamaño de las unidades educativas opera como el factor clave en esta especialización directiva. Así, mientras las masivas escuelas básicas van requiriendo de un personal encargado a tiempo completo de gestionar la organización, las pequeñas escuelas rurales, con sus “profesores encargados”, se mantienen como un reducto impenetrable al paso del tiempo.

En la definición misma de la función directiva, ha sido difícil equilibrar lo relativo a la gestión pedagógica con lo relativo a la gestión administrativa. En ciertos períodos se ha acentuado lo uno por sobre lo otro, como en la actualidad, en que se pide explícitamente que los directores lideren el proyecto educativo del establecimiento, mientras que en otros

ha primado lo administrativo (con la “autonomía docente” en el aula como una frontera que los directores no debían ni podían traspasar). De cualquier manera, una constante en estos ochenta años ha sido la restricción del poder de gestión de los directores sobre el personal docente; de hecho, solo han podido participar de manera secundaria en decisiones que niveles superiores de la organización (el MINEDUC o el sostenedor) toman en relación a reclutamiento, condiciones salariales y desvinculación de los profesores⁴².

Se advierte también una progresiva complejidad y diversificación de la función directiva, que ha significado abandonar la referencia exclusiva y unipersonal al director: se avanza hacia una visión en que se enfatiza el *equipo directivo*, tendiéndose a una especialización de funciones y a una apuesta por la complementariedad profesional. Si al inicio del período existían el director, el subdirector (muchas veces encargado del internado) y el inspector general (a cargo de la disciplina y la convivencia), más tarde se incorpora el consejero vocacional (u orientador) en los años 60, y en los años 80 se crea la figura del jefe de unidad técnico-pedagógica (UTP). Estas nuevas figuras directivas están llamadas a enriquecer la conducción de los establecimientos escolares, incorporando aportes profesionales específicos; pero también intentan liberar de ciertas responsabilidades al director, que debiera centrarse en otras que le son prioritarias y distintivas.

Otro tema esencial es la aproximación progresiva entre *rectores* de liceos y *directores* de escuelas. Así, hay un acercamiento creciente entre el modo de consideración y ejercicio de la función directiva en la educación básica y media. Al inicio del período los liceos eran dirigidos por rectores, cuya imagen se asemejaba más al líder académico de una institución de educación superior, que a uno de educación escolar; de hecho, muchos rectores eran también docentes universitarios. En la medida que los liceos se masificaron y dejaron de atender solo a la élite, también se *escolarizaron* en el sentido de que en ellos pasaron a primar las normas y la cultura propia de los establecimientos primarios. No es casual que si en el período fundacional de 1929 a 1949 la legislación hacía una permanente distinción entre ambas figuras, luego ellas fueran crecientemente asimiladas bajo un concepto común, lo que también se expresa en la organización del propio MINEDUC, disminuyendo la separación entre las unidades dedicadas a la enseñanza básica y media.

Se observan también transformaciones relevantes en relación a los procesos de formación que acompañan a la función directiva. Durante cuarenta años (desde 1929 hasta la creación del CPEIP), la formación de los directivos de escuelas primarias era parte de una malla curricular rígida y perfectamente alineada con las demandas que la organización ministerial hacía a sus directores: los postulantes solo debían seguir exitosamente un camino que era definido por la normativa y que establecía con precisión las distintas vías de ascenso, de tal modo que ser aceptado en ciertos cursos y aprobarlos conducía al acceso a posiciones directivas. Pero con la formación del CPEIP se transita hacia una apertura de las oportunidades formativas, en que empiezan a respetarse las opciones personales de los futuros directores y en que se rompe la progresión lineal entre formación especializada y ascenso organizacional. Luego con la municipalización y la emergencia de múltiples

⁴² Este tema marca una diferencia sustantiva con las atribuciones que poseen los directivos en los establecimientos privados, que frecuentemente incluyen la gestión de recursos humanos, lo que de paso les obliga a una mayor responsabilización por los resultados obtenidos. En los establecimientos municipalizados, la última normativa aprobada aún otorga solamente a los directores la facultad para proponer (en ningún caso decidir) el término de la relación laboral de una mínima proporción de los docentes, en el caso de que hayan sido mal evaluados.

ofertas formativas de postgrado en las universidades, el espacio de la formación profesional se multiplica y diversifica, queda definitivamente en manos de las personas su desarrollo profesional y se diferencia claramente la realización exitosa de procesos formativos de postgrado respecto del acceso a posiciones directivas. La homogeneización creciente entre básica y media también se manifestó en esta dimensión formativa. Inicialmente, los directores de liceos no participaron del proceso de formación especial previa a la creación de CPEIP, puesto que se suponía que cada rector poseía una poderosa formación intelectual y que no requería de cursos estandarizados. Posteriormente todos, ya sean directores de escuelas o bien de liceos, han ido siguiendo procesos formativos equivalentes. La definición de un plan de formación en la última normativa aprobada, con competencias consideradas como fundamentales y básicas, avanza hacia una priorización de aspectos formativos para el conjunto de directores.

En relación al reclutamiento de los directivos, debe señalarse que la posición del director en escuelas y liceos siempre ha sido relevante, buscándose preservar su designación en manos de las autoridades *supra-establecimiento*. La potestad de la nominación ha estado en permanente confrontación con la voluntad de racionalizar y “automatizar” la llegada a las posiciones directivas. Visto este aspecto desde la legislación, pareciera que ha existido una permanente disputa entre la “formalización” del acceso a las posiciones directivas, sustentada por las organizaciones gremiales, y la defensa de cierto poder discrecional en los nombramientos, por parte de las autoridades ministeriales primero y municipales después. Incluso en la versión actual de la normativa, el alcalde tiene la posibilidad de elegir a cualquiera de los postulantes seleccionados por la comisión calificadora (no necesariamente al primero) e incluso puede declarar desierto el proceso, requiriendo la realización de un nuevo concurso. Esta resistencia de la autoridad superior a permitir que este cargo sea ocupado solo en base a méritos profesionales y por ende “medibles” objetivamente, muestra que los directores han tenido y siguen teniendo una ponderación técnica, política y de liderazgo comunitario más amplia, que no se desea abandonar a los designios de decisiones técnicas de terceros.

Finalmente, mirando en perspectiva, el mayor cambio de la función directiva en estos ochenta años tiene relación con un cambio en el rol que se espera que cumplan los directores y el equipo directivo. Si antaño se pretendía que ellos fuesen los fieles y diligentes operadores de directrices que provenían desde el nivel central del sistema escolar, ahora se les demanda que se transformen en los líderes educativos de sus establecimientos. La normativa escolar ha recogido la idea-fuerza, ya ampliamente aceptada en los inicios del siglo XXI, de que el cambio escolar debe radicar primeramente en las propias comunidades escolares y que ello requiere de un decidido liderazgo pedagógico.

Bibliografía⁴³

- Colegio de Profesores de Chile A. G. (1989). *Proyecto de Estatuto Docente*. Santiago: Departamento de Comunicaciones.
- Donoso, Ricardo. (1937). *Recopilación de Leyes, Decretos y Reglamentos relativos a la enseñanza pública*. Santiago: Talleres de Imprenta de la Dirección General de Prisiones.
- Elmore, R. (2008). Leadership as the practice of improvement. En B. Pont, D. Nusche y D. Hopkins (Eds.), *Improving School Leadership, Volume 2*. Paris: OECD.
- González, Luis Eduardo y Espinoza, Oscar. (1993). *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile, 1974-1989*. Santiago: PIIIE.
- Marcel, M. y Raczynski, D. (Eds.). (2009). *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- MINEDUC. (2011). *Bases del concurso de becas para la formación de directores*.
- Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H. (Eds.). (2008). *Improving school leadership, Volume 1. Policy and practice*. Paris: OECD.
- Weinstein, J. (2009). Liderazgo directivo. Asignatura pendiente de la Reforma Educacional Chilena. *Revista Estudios Sociales*, N° 117, 2009.

⁴³ La extensa normativa estudiada se especifica en el cuadro resumen que se expone al comienzo de las conclusiones de este artículo.

**POLÍTICAS EDUCATIVAS Y LIDERAZGO
PEDAGÓGICO EN CHILE: UNA LECTURA DE DOS
DÉCADAS DE DESARROLLO (1990 A 2011)**

Pedro Montt

Pedro Montt

Investigador asociado del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) y miembro del Consejo Nacional de Educación (pmontt@ced.cl).

El artículo construye un relato histórico de las políticas públicas sobre dirección escolar en Chile, analizando dos décadas de políticas dirigidas a los directivos escolares y a la mejora de sus capacidades, y estudiando cómo ha evolucionado la conceptualización del rol directivo, como resultado de un aprendizaje sistémico y del avance del conocimiento en este campo a nivel nacional e internacional.

Introducción

La evidencia acumulada en las décadas recientes destaca cada vez más la importancia del rol directivo y su influencia significativa, normalmente a través de los docentes, en el logro de aprendizajes de calidad por parte de los estudiantes. Más aún, no se reportan casos de instituciones educativas con dificultades que hayan mejorado sin la intervención de un excelente directivo o líder instruccional (Leithwood et al., 2004). Evidencia similar sobre la relevancia del liderazgo directivo reportan investigadores que analizan el caso chileno (Horn y Marfán, 2010).

Los estudios que han buscado medir el impacto de los centros escolares en el aprendizaje de los estudiantes, mediante pruebas estandarizadas, han estimado que los factores modificables por los centros explican un 20% de la varianza de los resultados (Marzano, 2003). Las instituciones educativas pueden ejercer cierta influencia sobre los estudiantes, por ejemplo, sobre su nivel de interés en los estudios. Entre los factores escolares, se ha observado que el impacto de los directivos es el segundo más importante después de la influencia del docente, y que su efecto promedio representa alrededor de la cuarta parte del efecto total de los factores asociados a la escuela. Más allá del promedio, el efecto puede ser mayor o menor, pero existe evidencia de que los efectos de los directivos son considerablemente mayores en escuelas que enfrentan circunstancias más difíciles.

El liderazgo es un tema central en la agenda de política educativa de muchos países. Así lo confirma el llamado “Informe McKinsey” sobre sistemas escolares exitosos (Barber y Mourshed, 2008), que enfatiza la relevancia de políticas que aseguren una sólida formación de los directivos, rigurosos sistemas de reclutamiento y su focalización en la tarea pedagógica, entre otros aspectos que, según los autores, contribuirían a asegurar la calidad global del sistema.

En síntesis, existe una acumulación importante, aunque reciente, de conocimiento basado en evidencia empírica sobre el papel que pueden jugar los directivos en la mejora educativa.

En Chile, la historia de la dirección escolar muestra que en las últimas décadas se transitó un camino que, sin fundarse en el conocimiento descrito, fue confluyendo hacia similares certezas, que hoy son ampliamente compartidas por los expertos. Este trabajo intenta construir un relato histórico sobre las políticas públicas en esta área clave de la mejora educacional, marcando los hitos y estableciendo las etapas que dan cuenta de la evolución.

Se analizan dos décadas de políticas públicas (1990-2011) dirigidas a los directivos escolares y a la mejora de sus capacidades, y se estudia cómo ha evolucionado la conceptualización del rol directivo como resultado de un aprendizaje sistémico y del avance del conocimiento en este campo a nivel nacional e internacional.

1. Las etapas de una política no necesariamente acumulativa

Para delimitar la trayectoria de las políticas, utilizaremos como marcas temporales lo que denominamos focos o énfasis de las políticas dirigidas a los directivos. Serán sin duda marcas discrecionales, aunque se ha buscado que respondan a hechos relevantes del período analizado.

Cada etapa se caracteriza por un cierto foco que adquiere prioridad y que con el tiempo será sustituido por otro, originando así el cambio de etapa. Se asume que las políticas dirigidas a los directivos en la práctica no han respondido a un diseño previo, sinérgico, consistente y acumulativo. Puede que hayan respondido en parte a marchas y contramarchas; o que algunas de las políticas que caracterizan las etapas propuestas se hayan desarrollado a lo largo de las dos décadas, quedando desplazadas en algún momento en su importancia o visibilidad pública por otras políticas.

Aplicando el criterio de los focos o énfasis, se distinguen cuatro grandes etapas de políticas públicas dirigidas al personal directivo: i) recuperación del rol en una nueva burocracia magisterial; ii) directivos promotores del cambio que impulsan los programas nacionales de mejoramiento de la calidad; iii) líderes para apoyar a los docentes en la tarea de “llevar la reforma al aula”, y iv) institucionalización del rol estratégico de los directivos en la mejora de la calidad educativa y rápida creación de capacidades docentes. Los rasgos generales de cada etapa se describen a continuación.

Recuperación del rol en una nueva burocracia magisterial (1990-1995)¹. En este primer momento la prioridad era recuperar la profesión docente prácticamente “de los escombros”, redefiniendo su rol en una carrera profesional que debía ser creada, pues la anterior había sido desmantelada durante el régimen dictatorial. Este proceso se consideró estratégico, pues haría posible la gobernabilidad del sistema, que era amenazada por una docencia muy dañada simbólicamente y que exigía recuperar, al menos en parte, una estabilidad laboral perdida. A esa etapa la denominaremos de recuperación del rol en una nueva burocracia magisterial. Se trató del momento fundacional de un nuevo trato entre el Estado y la docencia, que se fue modificando y profundizando a lo largo de las dos décadas. La concreción de esta política es el estatuto de la profesión docente, que sigue vigente hasta hoy con múltiples modificaciones y no exento de grandes críticas, particularmente por parte de expertos y personeros afines al actual gobierno, que lo han considerado un obstáculo al logro de la calidad por las rigideces que habría introducido en la administración del personal docente.

Directivos promotores del cambio que impulsan los programas nacionales de mejoramiento de la calidad (1995-2001). Esta etapa se inició con la entrada en vigencia de la Ley 19.410 de 1995, que incorporó la concursabilidad de los directores, les otorgó atribuciones para administrar recursos y estableció nuevas exigencias de rendición de cuentas a sus respectivas comunidades educativas, poniendo el foco en los programas de mejoramiento de la calidad impulsados desde el Ministerio de Educación.

¹ El corte es discrecional, pero se fundamenta en la relevancia y visibilidad de la política. Hasta la reforma del Estatuto Docente de 1995, las normas laborales docentes eran un aspecto muy visible de la política educativa y desde entonces perdieron cierta notoriedad, aunque siguieron acompañando los cambios educativos durante todo el período analizado. Periódicamente y a lo largo del período en análisis, las regulaciones de la carrera profesional adquirirán fuerte visibilidad, fruto de una compleja relación de colaboración y conflicto entre el gobierno y el gremio docente.

Estos programas son un componente central de la reforma educacional iniciada en la segunda parte de los años noventa (Arellano, 2001). En ellos se enfatiza de manera importante y más visible el rol de los directivos en el logro de la calidad educativa, se les asignan tareas en la mejora del centro escolar y sus prácticas, y se los hace cada vez más responsables de los resultados escolares de sus instituciones.

Son destacables tres iniciativas de magnitud que conceptualizaron acerca del rol directivo: el Programa de las 900 Escuelas (P-900), que llegó a consolidarse en el nivel de educación básica y se extendió por una década; y en educación secundaria, el Programa Montegrande de liceos de excelencia (Valdés y Elías, 2004), entre 1997 y 2004, y el Programa MECE-Media², entre 1995 y 2000³, de vasto alcance para ese nivel educativo. Este último programa, en particular, estimulaba a los docentes para que crearan grupos profesionales de trabajo (GPT) y, tal como el P-900 en las escuelas básicas, equipos de gestión (EGE), en este caso en los liceos de educación media (Ávalos, 1999).

Líderes para apoyar a los docentes en la tarea de “llevar la reforma al aula” (2002-2008).

Un tercer momento, de inicio más difuso, está marcado por el giro que se dio a la reforma chilena, luego de reconocer la autoridad, al comienzo del gobierno del presidente Lagos (2000), los nulos avances que mostraban los resultados de aprendizaje de los estudiantes de 4° básico en la prueba SIMCE de 1999⁴. Para abordar el problema, esa administración puso un foco en lo que se denominó llevar la reforma “al aula” (Aylwin, 2005)⁵. Al poner el foco en lo que ocurre en la sala de clases y cómo impactar en la mejora de los aprendizajes, se relevó en forma creciente la importancia de los directivos y su liderazgo. Es característico de esta etapa el diseño de marcos de actuación para ellos (el Marco de la Buena Dirección, elaborado por el Ministerio de Educación)⁶. Fue también el momento en que el gobierno chileno solicitó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) una evaluación de sus políticas en educación y, como resultado, el grupo de expertos a cargo del informe concluyó reconociendo una debilidad estructural del sistema escolar chileno, en que el director resulta clave: la supervisión del conjunto del sistema al profesor en el aula es muy débil; el profesor se encuentra aislado y solo en el sala, haciendo lo que puede y/o sabe, sin ayuda profesional pertinente. Los directivos no lo supervisan ni apoyan en su acción en el aula, de modo que pueda impactar positivamente en el aprendizaje de los estudiantes.

² Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Media.

³ No se menciona el programa MECE Básica (1992-1997), entre otras razones porque (a diferencia del MECE Media) no incluía una línea asociada a la gestión (EGE), la que fue abordada en parte por el P-900, que pasó luego a integrar el MECE Básica.

⁴ Se hacen aquí escasas referencias al Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE), pero se entiende que es parte constitutiva de una nueva cultura evaluativa, que otorga un lugar central a este tipo de instrumentos. Junto con reconocer la creciente importancia de esta prueba para las comunidades educativas, se señalan también los riesgos asociados al reduccionismo del concepto de calidad educativa, más aún si pruebas estandarizadas de este tipo son parte importante del nuevo andamiaje que busca asegurar la calidad. Es parte del proceso de mejora del sistema lograr un adecuado balance, que valore las diversas dimensiones de la formación, no necesariamente medidas, y reconozca que los datos sobre el progreso de los aprendizajes son fundamentales para el monitoreo, evitando reducir la calidad solo a pruebas estandarizadas.

⁵ “El tema [de los resultados escolares] presenta especial relevancia en la actualidad cuando en su primera declaración como nueva ministro de educación, Mariana Aylwin señaló a un diario de la tarde que “la reforma ahora se juega en lo que pasa en el aula (...) quiero encarnar la reforma en la sala de clases”, destacó”. Revista Creces, Ciencia y Tecnología, junio de 2001.

⁶ Se había realizado antes algo similar para la docencia de aula municipal, el Marco de la Buena Enseñanza.

En esta etapa se buscó también legislar sobre el rol directivo reformando el Estatuto Docente. La reforma, que resultó muy trabada, buscó definir el rol directivo, introduciendo reglas más exigentes para lograr su responsabilización por resultados (*accountability*), asegurar la concursabilidad de los cargos y establecer un proceso gradual para renovar por concurso a todos los directores del sector municipal, ya que gran parte de ellos (60%) ejercían el cargo en forma vitalicia y desde antes de 1995⁷.

Se iniciaron también las primeras experiencias impulsadas desde el Ministerio de Educación para configurar un programa de formación de directivos basado en competencias y se intentó crear un sistema de acreditación de estos programas como requisito para los docentes que aspiraran a ser directivos⁸. En la línea de profundizar la responsabilización por resultados, se implementó en forma experimental un sistema de evaluación del desempeño para directivos, que además de basarse en un marco de actuación (el Marco de la Buena dirección) incluía el cumplimiento de metas de gestión que los directivos municipales debían suscribir con sus sostenedores. Vinculados a esta evaluación, se establecieron incentivos en remuneraciones para estos docentes y nuevas exigencias de rendición de cuentas para favorecer el desarrollo de una cultura evaluativa en el conjunto del sistema.

Institucionalización del rol estratégico de los directivos en la mejora de la calidad del centro escolar y rápida creación de capacidades docentes (2009 a la fecha). Por último, se identifica una cuarta etapa que se caracteriza por la puesta en marcha de muchos de los dispositivos institucionales desarrollados en la etapa anterior y por hechos que han marcado la agenda educacional chilena, como el movimiento estudiantil de 2006 (la llamada “revolución pingüina”⁹) y el cambio de signo político del gobierno en 2010. En el marco de las demandas por la calidad de la educación y el rumbo que tomó la agenda educativa, se aprobaron desde entonces una nueva ley marco (Ley General de Educación, N° 20.370 de 2009) y posteriormente una ley que la complementa, estableciendo un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación escolar y preescolar (Ley 20.529 de 2011). Además, surgieron desde la sociedad civil y con mucha fuerza exigencias explícitas respecto de la necesidad de reconfigurar el rol de los docentes y en particular de los directivos (como el movimiento ciudadano “Educación 2020”, coordinado por el académico Mario Waissbluth). Se debatió acerca de propuestas de política para desarrollar las capacidades de los directivos de manera veloz, incluso buscando el apoyo de grandes centros internacionales especializados y se planteó la necesidad de crear programas formativos más profundos y que impacten efectivamente, los que deberían ser apoyados en forma directa por el Estado. Además, el tema formó parte del debate sobre educación de la campaña presidencial a fines de 2009¹⁰.

⁷ En 1995, la Ley 19.410 había establecido que el cargo de director debía renovarse mediante concurso cada 5 años, lo que se aplicaba a los directores nombrados desde esa fecha, pero no a los nombrados antes, que eran vitalicios.

⁸ Esta iniciativa fue fuertemente rechazada por la oposición de entonces, lo que impidió avanzar en un sistema de acreditación. Algunos de los artículos que establecían la nueva modalidad de concursos y que exigían dicha acreditación, a pesar de haber sido aprobados, fueron declarados inconstitucionales por no responder a las ideas matrices del proyecto original.

⁹ Denominada así en alusión al uniforme que usan los escolares en Chile.

¹⁰ Se debe recordar que un aspecto central del diagnóstico de la actual coalición gobernante sobre las barreras que impiden el salto hacia la calidad educativa se vincula con la existencia del estatuto de la profesión docente. A juicio de este sector, el estatuto rigidiza e impide el desarrollo de capacidades en los centros escolares. Así, una de sus prioridades ha sido flexibilizar el manejo del personal docente, lo que implica facilitar su contratación y la constitución de equipos, así como su despido (Ley 20.501).

El actual gobierno propuso una medida de política de particular importancia en este campo, la recientemente aprobada Ley 20.501 (febrero de 2011), que asigna a los directores nuevas e importantes responsabilidades en materia administrativa, en particular en el manejo del personal docente a su cargo. Los faculta, por ejemplo, para estructurar su equipo directivo (ahora de confianza) y despedir anualmente hasta a un 5% de los docentes de bajo desempeño. Crea también incentivos individuales y específicos para mejorar las rentas de estos profesionales y estimular su liderazgo y establece las bases para el desarrollo de programas de formación específicos para directivos.

En las próximas secciones se analizarán con más detalle las características de cada una de estas etapas, y los principales aprendizajes que se extraen de ellas. A modo de conclusión se comentarán finalmente tendencias y posibles líneas de desarrollo futuro en este ámbito de la política educativa.

2. Recuperar la profesión estableciendo una nueva burocracia magisterial (1990-1995)¹¹

Al analizar la actividad docente y el papel de la dirección escolar, es imposible sustraerse en este período al estado en que se encontraba la profesión docente al momento de la recuperación democrática en Chile. Es esta condición la que explica la prioridad de la política en 1990, que marcará el foco al menos hasta mediados de la década. Producto de la relación entre el gremio docente y el gobierno, el tema ha seguido vigente durante todo el período, aunque probablemente con menos notoriedad que en este momento fundacional.

Como señala el PIIE (1984), después de una zigzagueante política no exenta de tensiones internas, a inicios de los años ochenta el régimen dictatorial asumió la apuesta que marcaría una agenda educativa de corte neoliberal¹². Fue una combinación de privatización, municipalización¹³ y creación de un subsidio a la demanda, del mismo valor para todos los administradores, pagado por estudiante atendido. Esa política significó para los profesores *“la pérdida de todo tratamiento específico en virtud de la naturaleza profesional de la labor docente. El decreto 2.200 (Código laboral de la época) regula las relaciones entre empleadores*

¹¹ Este análisis se centra en los directivos estatales (municipales). Frente a los directores de establecimientos particulares subvencionados, de importancia creciente en cuanto a matrícula, el Estatuto Docente solo regula las funciones generales y el valor de la remuneración mínima de los profesores. En lo restante, rige para ellos el Código del Trabajo (norma que regula las relaciones laborales en el mundo privado), que también es la norma supletoria para los docentes municipales en lo que no esté regulado por el Estatuto.

¹² En sus intentos por regular la profesión, la dictadura promulgó una ley de “carrera docente” (1978), que con el tiempo y al inicio de la municipalización terminó por desechar. Uno de los productos de ese experimento frustrado fue la creación del actual Colegio de Profesores de Chile, con que se buscaba separar a la profesión docente de su tradición sindical y de unión con otros gremios del sector (la organización que agrupaba a los docentes al momento del golpe de Estado en 1973 era el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación, que no reunía solo a los docentes).

¹³ El régimen hablaba de “descentralización educativa”, pero es claro que el proceso careció de una condición inherente a todo proceso de descentralización, la autonomía efectiva de los órganos locales que recibieron la responsabilidad del servicio educativo: en realidad los alcaldes, jefes de los gobiernos locales, eran todos designados por la autoridad central.

y trabajadores, siendo obvio que los profesores quedan asimilados a esta última condición. En consecuencia, los educadores que se transfieren del sector fiscal a las municipalidades o directamente al sector privado, pierden todos los derechos y prerrogativas propias del funcionario público, y específicamente, los contenidos en la ley de carrera docente, y quedan involucrados en el conjunto de condiciones comunes a todos los trabajadores del sector privado”.

Al asumir el primer gobierno democrático (1990), se encontró con esta situación ineludible ya que el profesorado se encontraba muy dañado en su prestigio, en desmedradas condiciones de trabajo y con muy bajas remuneraciones frente a otros profesionales¹⁴. Había sufrido severos retrocesos respecto de conquistas largamente labradas como gremio y profesión. Abordar este problema era una condición de gobernabilidad para el sector; de otro modo, el país corría el riesgo de no poder concentrarse en el problema central: los profundos retrasos en la calidad y equidad de la educación escolar.

Así, se optó por una política general que consistió en la creación de un estatuto laboral especial para estos profesionales, de carácter nacional, conservando la descentralización que significaba que la educación estuviera en manos de los municipios, que ahora tendrían autoridades elegidas democráticamente. Se recuperaron así rasgos de una carrera profesional muy particular, con características de una “burocracia de carácter nacional” que al mismo tiempo se desempeña en entidades autónomas del Estado central, los municipios, con las virtudes y defectos que ello tiene.

En cuanto a la dirección escolar, con la municipalización había desaparecido una burocracia fiscal que incluía la estabilidad en el empleo¹⁵ y trayectorias de progreso en la carrera, considerando el paso desde la dirección de centros escolares a cuerpos profesionales en los niveles superiores del ministerio (Estado docente).

El nuevo estatuto (Ley 19.070, de 1991) asegura la titularidad y estabilidad en los cargos (demanda central del gremio) y distingue el paso desde la función docente de aula a otras dos funciones: la técnico-pedagógica, herencia de una figura creada en la dictadura (la Unidad Técnico Pedagógica, UTP), y la directiva (como director u otro personal directivo). Los profesionales que desempeñan estas funciones reciben una asignación de remuneración adicional respecto de quienes trabajan en el aula, aunque *“el desempeño en las posiciones directivas fue reconocido con un incentivo salarial modesto: las asignaciones de responsabilidad directiva y la de responsabilidad técnico pedagógica (que pueden alcanzar a 20% y 10% de la Remuneración Básica Mínima Nacional (que fija el valor salarial de la hora semanal/mensual de trabajo de los profesionales de la educación), respectivamente”* (Núñez et al., 2010)¹⁶. En definitiva, como plantean estos autores, en el estatuto de la profesión docente la labor directiva no fue prioridad. Más aún, se estableció la función directiva como un paso no muy distintivo de ascenso en una carrera bastante limitada, atrapada por el nivel local, después del cual las posibles trayectorias de progreso prácticamente desaparecen¹⁷.

¹⁴ Un docente que ingresaba a la educación municipal en 1990 tenía derecho a la remuneración mínima fijada en las normas laborales comunes, de valor extremadamente bajo (\$18.000 de la época, equivalentes a \$66.869 de diciembre de 2011).

¹⁵ DFL 338, de 6 de abril de 1960. Estatuto de los empleados fiscales.

¹⁶ Estas asignaciones se ampliaron luego a máximos de 25% y 15% respectivamente (Ley 19.933 de 2004).

¹⁷ Un camino de progreso profesional podría ser la promoción de los directivos a cargos en los entes municipales que administran la educación. Pero en la práctica es un camino muy limitado, ya que estos cargos varían según la realidad de cada municipio y no necesariamente representan mejoras en remuneración, salvo en posiciones de confianza de las autoridades municipales.

De todas formas, a lo largo de este período continúa un esfuerzo legislativo para precisar y relevar el rol de los directivos, en particular producto de los avances en el conocimiento acumulado. Es el momento en que se releva el rol de estos profesionales como parte de una burocracia de rasgos nacionales que a la vez opera en un contexto descentralizado. Por ello señalamos a esta etapa como de institucionalización de la labor directiva en una nueva burocracia magisterial.

Una marca importante, también de carácter legislativo, que da inicio a una nueva etapa, es la promulgación en 1995 de la Ley 19.410, que establece la concursabilidad de los cargos de directores de establecimientos municipales cada cinco años. Aunque en la práctica no afectó al grueso de los directores en ejercicio, que eran vitalicios e inamovibles de sus cargos (cuestión que solo se resolvió parcialmente en 2005), la concursabilidad periódica significó una transformación del cargo, pues los futuros directores carecerían de la inamovilidad que tenían los nombrados antes de 1995. Asimismo, reconociendo la creciente importancia de los directores, la ley les otorgó nuevas atribuciones: relevó su rol en la elaboración de los Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal, instrumento de planificación creado por esta ley; abrió la posibilidad de que, con acuerdo de los sostenedores municipales, pudieran administrar directamente recursos que antes solo administraban los sostenedores (excluyendo de ello la subvención general); y estableció nuevas exigencias, como la responsabilidad de rendir cuenta anual a la comunidad escolar sobre la gestión educativa del establecimiento.

Así, en el marco del desarrollo de la política pública referida al liderazgo directivo, se introdujeron en la práctica inéditos y exclusivos grados de inestabilidad en el cargo de director: solo estos profesionales carecerían en adelante de estabilidad (o inamovilidad) en el desempeño de sus cargos, teniendo que renovar su permanencia al menos cada cinco años¹⁸. Desconocemos el efecto de esta política, pero muy probablemente puede haber afectado el interés de los educadores por ocupar la posición directiva, ya que los incentivos remuneratorios no resultaban atractivos en comparación con las funciones de docente de aula o técnico pedagógica, que conservaron la estabilidad.

3. Directivos promotores del cambio que impulsan los programas nacionales de mejoramiento de la calidad (1995-2001)

Al margen de que esta etapa se inicie en un hito de carácter legislativo, el énfasis que adquirirá la política en este período será de carácter más bien programático que normativo.

La primera experiencia de un programa de intervención focalizado que buscaba asignar un rol destacado a los directivos se había iniciado ya con la década. El programa 900 Escuelas, iniciativa ministerial dirigida a la educación general básica, desarrolló en la primera mitad de los años noventa una experiencia incipiente, que se institucionalizó desde la segunda mitad de esa década como una línea específica tendiente a apoyar a los directores y la gestión escolar.

¹⁸ Esta ley asigna atribuciones a los entes municipales (concejos) para remover de su cargo a este personal, en casos excepcionales, antes del período de cinco años.

Al mismo tiempo, como parte de uno de los denominados pilares de la reforma (Arellano, 2001), se desarrollaron dentro de los programas de mejoramiento dos iniciativas de gran alcance: los programas MECE-Media, dirigidos a toda la educación media, y los liceos de excelencia Montegrande, focalizados en un segmento del 7% de la matrícula de ese nivel (40.000 estudiantes).

Así, esta etapa se caracteriza por el intento del nivel central de introducir prácticas y pautas funcionales a los propósitos de los programas nacionales de mejoramiento (diseñados por el propio nivel central). Algunos énfasis que estos programas planteaban al rol de los directores y cuerpos directivos de los establecimientos, se señalan a continuación.

En primer lugar, se reconoció la importancia del desarrollo profesional basado en la colaboración y el aprendizaje docente horizontal. El establecimiento es el espacio para la formación docente continua y en ello los directores tienen un rol central, como facilitadores y estimuladores de la acción en equipo con foco en el logro de aprendizajes de calidad por parte de los estudiantes (grupos profesionales de trabajo-MECE Media, equipos de gestión P-900, equipos de gestión y desarrollo del proyecto educativo institucional de los liceos Montegrande).

Segundo, se apostó por el otorgamiento de un apoyo externo permanente, mediante la figura del asesor externo que acompaña la experiencia de transformación educativa y a los equipos directivos y su trabajo colegiado para mejorar la gestión del establecimiento. Esta asesoría externa mandatada por los programas nacionales buscaba inducir ciertas prácticas en los equipos directivos (equipos de gestión P-900, MECE-Media). Esta dimensión fue de particular importancia en el programa Montegrande, que junto con empoderar a los directores en el diseño y gestión del proyecto de innovación educativa, estableció un complejo sistema de supervisión y acompañamiento a los establecimientos, que en su momento fue un valioso referente para la modernización de la supervisión ministerial¹⁹.

Tercero, para hacer efectivo el aprendizaje entre pares, en particular respecto de la gestión de los centros escolares y su mejora, se articularon equipos de gestión escolar (EGE), en que jugaron un rol clave los directores. Todos los programas asignaron como misión central a estos equipos la responsabilidad de diseñar el Proyecto Educativo Institucional (PEI), figura que lentamente se fue institucionalizando. Se planteó también la necesaria articulación de los equipos directivos con las otras instancias del establecimiento (consejo y talleres de profesores, centros de padres, centros de alumnos, entre otros).

Cuarto, se definió en qué consiste el liderazgo educativo de los directivos y equipos de gestión. En el caso del P-900 (y de modo similar en el MECE-Media) se entendió como que los directivos *“... comprendan los sentidos del marco curricular y generen las condiciones para asegurar su apropiación y puesta en práctica; sean garantes de las instancias que promueven el desarrollo profesional de los docentes, en especial del Taller de Profesores; faciliten la reestructuración y apertura de los espacios educativos más allá de la clase frontal y*

¹⁹ Está documentado que uno de los principales problemas de la supervisión externa es la tensión que se produce entre las acciones de colaboración, mediación y apoyo a los procesos de mejora, y el hecho de que esas acciones pueden ser percibidas como control, intromisión y amenaza externa. La autonomía del establecimiento está en juego en su relación con una asesoría con un mandato y metas establecidas en forma externa y/o a nivel nacional (Raczynski y Muñoz, 2005).

la sala de clases y propicien la utilización de los recursos educativos disponibles, convirtiendo a los niños y niñas en verdaderos protagonistas de su aprendizaje” (Ministerio de Educación, 2002). En el caso de Montegrande, operó la misma lógica, con un proyecto de innovación definido por el establecimiento y su operación en los Planes Operativos Anuales (POAs), estrechamente supervisados por equipos especializados y *ad hoc* del ministerio.

Quinto, todas estas iniciativas más que relevar el desarrollo de competencias de liderazgo directivo, estableciendo marcos de actuación y orientando su desempeño, pusieron su acento en que los directivos se convirtieran en operadores de un cierto “ideal de escuela o modelo de liceo”, configurado desde los programas nacionales en forma más o menos precisa, según el tipo de intervención. Si bien la experiencia Montegrande partió planteando como propósito central que las propuestas de innovación fueran definidas por los propios liceos, desde el inicio se intervinieron esas propuestas (consideradas débiles) y se definió como uno de los productos centrales del programa el desarrollo de un modelo de “gestión educativa descentralizada”, que preconfiguró cómo debía ser un buen establecimiento y cómo debía trabajar la cadena de supervisión sobre él. Así, el foco de esta etapa fue la búsqueda de un director que fuera agente de cambio respecto de cierto modelo de buena institución escolar definido desde programas nacionales, universales (MECE-Media) o focalizados (P-900 y Montegrande).

Entre las lecciones que emergieron de estas experiencias y que fueron vitales para orientar la siguiente etapa, se puede señalar en primer lugar que los programas fueron ensayos programáticos sistemáticos de traspaso de responsabilidades a los directivos, de fomento de prácticas, más que normativos. El más radical fue el programa Montegrande, que obligó al traspaso a los directores de competencias de manejo administrativo y financiero. Se comenzaron a poner en práctica dispositivos normativos orientados a fomentar una cultura evaluativa y de responsabilización por resultados de los directivos.

En segundo término, los programas implicaron la capacitación de los directivos a fin de fortalecer la capacidad de gestión requerida para implementar los proyectos en cada establecimiento, lo que significó introducir conceptos de gestión y monitoreo de la mejora impulsada por los diversos programas. Esto fue en general bien valorado por los directores, quienes sintieron que luego de mucho tiempo eran tomados en cuenta y estaban aprendiendo aspectos clave de la gestión escolar con foco en el aprendizaje de los estudiantes, por sobre los aspectos administrativos y financieros largamente valorados por la tradición directiva chilena.

En tercer lugar, particularmente en el caso de Montegrande, pero también en los otros programas, resultó clave la compleja relación entre el sostenedor y el directivo. Se pudo determinar que si actuaban en forma sinérgica y alineada se facilitaba el éxito de las experiencias; pero si la relación era mala, se convertía en un impedimento crítico para el logro de la efectividad educativa.

En cuarto lugar, los esfuerzos de carácter normativo de elaboración del Proyecto Educativo Institucional “...muchas veces se quedaron estancados luego de un amplio y exhaustivo diagnóstico o en la reflexión de los docentes sobre la visión y misión de la escuela plasmada en el perfil del alumno ideal”. Se buscó resolver este problema mediante la creación de planes anuales de acción “...pero en algunos casos también se perdió su sentido” (Ministerio de Educación, 2002).

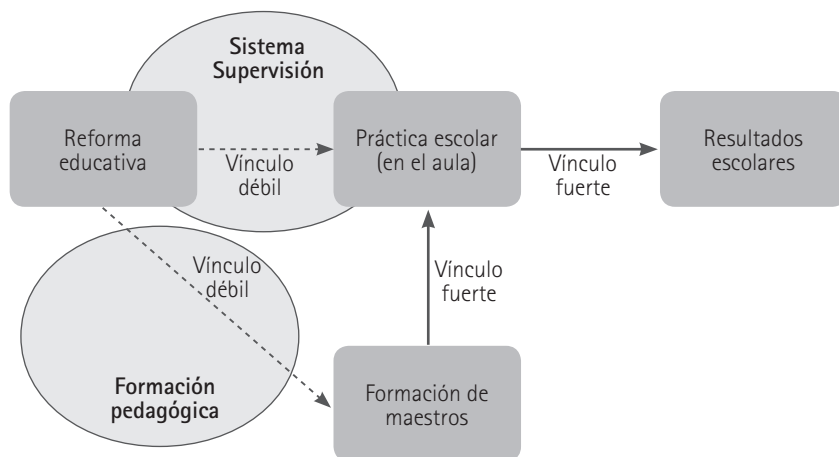
En este momento del desarrollo del sistema, el modelo de buena escuela o liceo y del liderazgo educativo necesario para concretarlo, aún resultaba difuso, pues se carecía de criterios para orientar el avance en ese sentido.

4. Líderes para apoyar a los docentes en la tarea de "llevar la reforma al aula" (2002-2008)

El foco de esta etapa está en responder a la pregunta de cómo los directores son agentes efectivos que impacten en la acción del profesor en el aula e indirectamente, por esa vía, en el mejoramiento del aprendizaje de los estudiantes a su cargo.

Después de más de una década de desarrollo de una reforma de amplio alcance, el Ministerio de Educación sometió las políticas aplicadas al sistema escolar a una evaluación exhaustiva, que se solicitó a la agencia especializada de la OCDE²⁰. El informe, cuyo responsable principal fue el académico norteamericano Martin Carnoy, visibilizó con mucha fuerza, en una de sus conclusiones clave, un rasgo institucional de la operación del sistema educativo que era desatendido por la reforma y en el cual los directores son esenciales. Dicho rasgo se grafica en la siguiente figura.

Figura 1. Contexto institucional en el caso de Chile



Fuente: OECD, Revisión de políticas nacionales de educación: Chile (2004).

²⁰ Se trata de una práctica permanente de esa organización, que países miembros y no miembros solicitan en diversos temas. Para ello, la OCDE crea un panel de expertos ampliamente reconocidos, que analiza el conjunto de políticas sobre las que se pide informar, en base a revisión de documentos, visitas a terreno, entrevista a actores y examen de información de las entidades pertinentes. La elaboración del informe la coordina un experto responsable; el documento puede recibir observaciones de los oficiales del país, que son analizadas en conjunto para resolver los ajustes y generar la versión oficial.

La evaluación mostró que en el sistema chileno la supervisión al docente en el aula es débil o casi inexistente. Para expresarlo en forma gráfica: al cerrar la puerta de su sala e iniciar la clase, los profesores se encuentran aislados, carentes de apoyo y retroalimentación, y así les resulta muy difícil mejorar su acción e impactar en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes. Los profesionales que están más cercanos a ellos en forma cotidiana, sus directivos y quienes cumplen funciones técnico-pedagógicas, que deberían ejercer la labor de acompañamiento, apoyo y control en el aula, en una abrumadora mayoría no lo hacen.

Se abrió una pregunta que aún sigue vigente: ¿cómo generar un vínculo fuerte entre la supervisión al docente en el aula y su práctica pedagógica? La respuesta adquirió un énfasis normativo y prescriptivo, abandonando parcialmente el foco en programas de intervención, para fomentar el liderazgo directivo. Se relevó explícitamente el rol clave de los directores, y sus equipos directivos y de los profesionales que cumplen funciones de coordinación técnico-pedagógica.

Se legisló por primera vez desde la recuperación democrática sobre el rol que deben cumplir los directivos y su perfil de competencias²¹. Con mayor acopio de conocimientos, fue la etapa en que se introdujeron criterios o estándares para orientar el desempeño hacia la mejora (de actores e instituciones), posibilitando a la vez su evaluación para retroalimentar los procesos. Para orientar el desempeño de estos profesionales, se elaboró el Marco de la Buena Dirección con base en competencias²². Se desarrolló también un sistema de evaluación del desempeño de los directores, que combinaba referencias al cumplimiento de estándares y al logro de metas establecidas en compromisos de gestión y resultados asumidos en acuerdo con los sostenedores²³. Fue un paso muy significativo en la dirección de instalar la responsabilización por resultados, pues permitió asociar a la evaluación consecuencias por los buenos o malos resultados educativos.

Por otra parte, mediante iniciativas herederas de los programas de mejoramiento Campaña de Lectura, Escritura y Matemática (LEM), Programa de Indagación en Ciencias (ECBI) y la experiencia de Escuelas Críticas se ensayaron nuevos modelos de supervisión cotidiana y desde la escuela al aula, buscando que los directivos desarrollaran habitualmente esa práctica (observación de aula), muy ajena a la tradición de ese rol en Chile.

A continuación se describen los contenidos específicos de estas políticas.

²¹ Se usa aquí el término de manera laxa, referido a habilidades, conocimientos y disposiciones que se requieren para ejercer el rol directivo.

²² Esta política es parte de un esfuerzo general hacia una cultura de responsabilización por resultados de los distintos agentes educativos. Ya se había elaborado el Marco de la Buena Enseñanza, que serviría de base para un sistema de evaluación del desempeño de los docentes del sector municipal. Se iniciaron experiencias tendientes a fomentar la mejora de procesos y resultados de las instituciones escolares. Se desarrollaron modelos (uno del Ministerio y otro de la Fundación Chile, entre otros) para fomentar la buena gestión (sistema de aseguramiento de la calidad de la gestión escolar, SACGE, y Modelo FUNCH). Se crearon procedimientos de evaluación de la gestión de los establecimientos, mediante autoevaluaciones referidas al respectivo modelo y validaciones externas. Estas experiencias sirvieron de referencia para diseñar el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación recientemente instalado.

²³ Solo se aplica a los directores del sector municipal. Sin embargo, muchos de estos instrumentos se han comenzado a aplicar voluntariamente en establecimientos particulares, que al mismo tiempo han desarrollado sistemas propios. Así, la creación de estos dispositivos en el sector municipal ha impulsado al resto del sistema a desarrollar mecanismos similares.

La Ley 19.979 (que modificó la jornada escolar completa) define que la función principal del director es *“dirigir y liderar el proyecto educativo institucional”* y que además deberá *“gestionar administrativa y financieramente el establecimiento y cumplir las demás funciones, atribuciones y responsabilidades que le otorguen las leyes, incluidas aquellas que les fueren delegadas”*²⁴.

Precisa en qué consiste la labor central del liderazgo educativo, al señalar que los directores *“contarán en el ámbito pedagógico, como mínimo, con las siguientes atribuciones: formular, hacer seguimiento y evaluar las metas y objetivos del establecimiento, los planes y programas de estudio y las estrategias para su implementación; organizar y orientar las instancias de trabajo técnico-pedagógico y de desarrollo profesional de los docentes del establecimiento, y adoptar las medidas necesarias para que los padres o apoderados reciban regularmente información sobre el funcionamiento del establecimiento y el progreso de sus hijos”*. La norma autoriza a los directores a delegar parte de estas funciones a otros miembros del cuerpo directivo y/o docente según la conveniencia del establecimiento.

Entre sus funciones complementarias establece: *“a) En el ámbito administrativo: organizar y supervisar el trabajo de los docentes y del personal regido por la ley N° 19.464; proponer al sostenedor el personal a contrata y de remplazo, tanto docente como regido por la ley N° 19.464; ser consultado en la selección de los profesores cuando vayan a ser destinados a ese establecimiento, y promover una adecuada convivencia en el establecimiento”; y “b) En el ámbito financiero: asignar, administrar y controlar los recursos que le fueren delegados en conformidad a la ley”*.

La ley también redefine el procedimiento y el fondo de la selección y concursos para llenar las plazas de docentes directivos y técnico-pedagógicos del sector municipal: precisa exigencias respecto de su formación y experiencia previas; redefine la composición de las comisiones que deberán resolver los concursos; modifica las características del concurso para directores, desde uno basado en antecedentes (currículum vitae) a uno de oposición, en que adicionalmente se debe presentar una propuesta de plan educativo para los cinco años en que se ejercerá el cargo.

Establece también un sistema de evaluación de desempeño, al que deberán someterse los directores, otros directivos y docentes con función técnico pedagógica, en línea con lo establecido para los docentes de aula: *“la evaluación de los directores considerará, por una parte, el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales y educacionales del establecimiento y, por otra, los objetivos y metas de desarrollo profesional establecidos anualmente mediante compromisos de gestión, de acuerdo con los estándares de desempeño de directores, definidos por el Ministerio de Educación. Los compromisos de gestión, que deberán constar por escrito, serán acordados entre el Director y el Jefe del Departamento de Administración de Educación Municipal o el Jefe de Educación de la Corporación”*. El resto del personal directivo y técnico-pedagógico es evaluado en la misma lógica y sus compromisos los asumen con sus directores, en una nueva atribución de estos. El proceso, en caso de mal desempeño en dos evaluaciones consecutivas, tiene como consecuencia la posible pérdida del cargo, aunque con una alta exigencia para concretarla (el concejo municipal debe resolverla con acuerdo de 2/3 de sus miembros).

²⁴ Hay que recordar que la delegación de facultades para administrar recursos había sido establecida en la Ley 19.410 del Ministerio de Educación, de 1995.

Adicionalmente, por efecto de la norma que modificó el Estatuto Docente creando una evaluación del desempeño docente obligatoria en el sector municipal (Ley 19.961 de 2004), los directores tienen el deber de pronunciarse como parte del proceso de evaluación de los docentes. El proceso incluye así la autoevaluación del docente (10% del total), la de un profesor par (20%) y del directivo (10%) y la evaluación de un portafolio (60%) en que el docente presenta el planeamiento de una clase y un desempeño real en la sala (video).

En materia de rendición de cuentas, los directores deben informar anualmente y por escrito (nueva exigencia) los resultados de la gestión a los padres y apoderados, en particular respecto de los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Se crean además los consejos escolares, una nueva entidad de participación de las comunidades educativas de carácter asesor, que el director integra y dirige.

En materia financiera, se profundiza la facultad delegada para administrar los recursos señalados en la Ley 19.410 (1995), otorgando a los directores mayores atribuciones en dos sentidos, incrementando el número de asignaciones que ellos pueden administrar directamente y facultándolos para solicitar la administración directa de recursos (el sostenedor solo puede negarse por razones muy fundadas).

En forma complementaria, la Ley 20.006 (2005) obligó a transformar gradualmente todos los cargos de director del sistema municipal en concursables cada cinco años, ampliando la norma que desde 1995 se aplicaba a los directores nombrados después de esa fecha (estos no superaban el 40%, mientras los denominados “vitalicios” eran cerca del 60% de un total cercano a 5.000 directores en ejercicio en el sector municipal). Si bien fue un avance, el difícil trámite de la ley, producto de múltiples resistencias corporativas y del sector opositor de la época, hizo que se promulgara con gran cantidad de trabas y exigencias, lo que impidió a muchos municipios aplicar la concursabilidad de acuerdo con lo que era su espíritu²⁵.

En otro aspecto, se establecieron estándares de desempeño, el Marco de la Buena Dirección, diseñado en un proceso participativo con directores del sector municipal, cuyo borrador fue sometido a una consulta en que participó cerca del 50% (2.500 directores)²⁶. El marco recoge y sistematiza los hallazgos de la investigación desarrollada hasta entonces sobre “liderazgo instruccional o pedagógico” y especifica criterios para reconocer las competencias, habilidades y conocimientos necesarios para un desempeño directivo destacado. Se estructura en cuatro áreas de acción: i) *Liderazgo*, ii) *Gestión curricular*, iii) *Gestión de recursos* y iv) *Gestión del clima institucional y convivencia*. Como señala el documento explicativo, “*el Área de Liderazgo considera actitudes y competencias directivas que contribuyen al logro de los criterios incluidos en las áreas restantes y se constituye en el motor del Marco para la Buena Dirección*”.

²⁵ Los directivos en ejercicio que pierden los concursos pueden conservar su cargo en otras funciones y parte de ellos pueden retener su remuneración íntegra. Esto debe ser financiado con recursos regulares del municipio, lo que reduce significativamente el estímulo para reemplazar a los directores vitalicios que pierden los concursos. Aunque no existen cifras, esta es una queja central de los alcaldes que, según señalan, han tenido que seguir renovando a los mismos directivos por la carencia de recursos.

²⁶ Antes de diseñar este instrumento, se revisaron políticas comparadas. Un ejemplo es el estudio de la Unidad de Gestión de la División General de Educación (2004) *Estándares para el desempeño de directores: Un estado del arte en cinco países anglosajones*, que incluyó a Australia, Escocia, Estados Unidos (algunos estados), Inglaterra y Nueva Zelanda. Se efectuaron seminarios internacionales con una mirada más amplia pero ligada a la dirección y la gestión escolar. Este tipo de instrumentos fueron también parte de la agenda de tres “study tours” que desarrollaron representantes ministeriales a Escocia, Irlanda y Suecia.

Este marco es clave para la evaluación del desempeño de los docentes directivos y técnico-pedagógicos, así como equipos directivos, que ha sido parcialmente aplicada en el sector municipal, aunque sin llegar a la extensión de la evaluación de los docentes de aula. La evaluación se asocia a incentivos remuneratorios de carácter voluntario y colectivo para el caso de los directivos y personal técnico pedagógico de mejor desempeño²⁷.

En materia del sistema de rendición de cuentas, los directivos del sector municipal han debido participar en la evaluación del desempeño de los docentes (desde 2003 en forma voluntaria y desde 2005 en forma obligatoria), que también se basa en el conjunto de estándares del *Marco de la Buena Enseñanza*. Un estudio reciente sobre la evaluación docente en Chile (Manzi et al., 2011) concluye que *“es posible observar que existen diferencias ostensibles en los datos arrojados por los distintos instrumentos, exhibiendo la autoevaluación los promedios más estables y altos (muy cerca del máximo desde el 2003 a la fecha), seguida de la evaluación de directivos, la de evaluadores pares y por último el Portafolio, que muestra resultados notoriamente inferiores”* (pág. 134)²⁸. Sin duda es un avance que los directivos deban evaluar el desempeño de los docentes a su cargo, pero los resultados son relativamente estables y tienden a sobreapreciar las competencias de los docentes, lo que evidencia que queda mucho por mejorar en esta materia²⁹.

En el fomento de prácticas de liderazgo pedagógico, este período es rico en experiencias que buscan encontrar modelos efectivos de supervisión al aula, tendientes a transformar las prácticas habituales de los docentes directivos y técnico-pedagógicos y su acción de apoyo y control al trabajo en el aula. Es el caso de programas de intervención como Escuelas Críticas y la Campaña de Lectura, Escritura y Matemática (LEM).

Por último, cabe mencionar los intentos no logrados de instalar un sistema tendiente a asegurar que los futuros directivos y personal técnico pedagógico cuenten con un conjunto de competencias mínimas para ejercer el liderazgo directivo. Se proponía la creación de un sistema nacional de acreditación de los cursos dictados por instituciones especializadas de educación superior y la participación en estos cursos como requisito para el cargo de director, en una primera etapa que luego se extendería al conjunto de funciones directivas y técnico pedagógicas. La ley buscaba establecer un procedimiento y definir al Ministerio de Educación como responsable del sistema³⁰. Se desarrolló también (2004-2005) una experiencia piloto dirigida por expertos de la Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad de Playa Ancha, en que se ensayó un modelo de formación de directores basado en competencias, pero no obtuvo los resultados esperados y fue descontinuada.

²⁷ Mayor información puede encontrarse en Ministerio de Educación, CPEIP (2011).

²⁸ Como lo reporta la literatura que menciona dicho estudio (pág. 101), en Chile se pueden estar dando sesgos ya reportados en otros casos en que la evaluación produce altas consecuencias, por ejemplo: que los directivos tiendan a actuar con indulgencia y sobreestimar la calidad del trabajo docente (no “hacerse de problemas”); que simplemente desconozcan gran parte de la práctica real de los docentes, ya que se concentran más en lo administrativo y no realizan observación constante en el aula; o bien que tiendan a actuar según sus niveles de conocimiento o simpatía personal frente al docente evaluado.

²⁹ Algunos autores (Jacob y Lefgren, 2006 y 2008) advierten que por más rigor que los directivos pongan en la evaluación, solo serán capaces de discriminar desempeños extremos (10% a 20% de la docencia) y no de reconocer diferencias de manera efectiva en la enorme gama de desempeños intermedios.

³⁰ El sistema, asociado al MBD, otorgaba a los cursos focos en: adquisición de conocimientos para el ejercicio del liderazgo educativo y conocimientos administrativos; marco ético con que debe actuar este personal; definición de las habilidades y prácticas de la dirección escolar; y responsabilización por la entrega de un servicio de calidad.

Las luces y sombras de este período de la política se pueden resumir de la siguiente forma.

Las luces:

- i) Se instaló en forma relevante y cada vez más explícita la importancia del liderazgo pedagógico en el logro de resultados escolares de calidad y se legisló profusamente sobre ello. La función del líder educativo quedó así relevada en la ley marco del sector (Ley General de Educación, 2009);
- ii) Se experimentaron diversos modelos normativos, basados en estándares, para orientar y evaluar la acción de los directivos, cuya efectividad dependerá del aprendizaje que logre cada centro escolar y no de prescripciones determinadas en el centro del sistema (ministerio). Estos instrumentos de evaluación y retroalimentación se refieren tanto al desempeño directivo como a la buena gestión de los centros y son marcos de actuación para ser leídos y aprendidos con autonomía por los establecimientos (en lugar de lo que tradicionalmente se entiende por programas de intervención o mejora)³¹;
- iii) Se consolidó un concepto desarrollado en la etapa anterior: la tarea del líder directivo concebida como la puesta en práctica del Proyecto Educativo Institucional (PEI) del establecimiento, con participación de las comunidades educativas, para lo cual se crearon nuevos espacios, como los consejos escolares;
- iv) Otro progreso y aprendizaje de la etapa anterior fue que las escuelas y liceos contaron cada vez más con nuevas herramientas y recursos para concretar sus PEI, de modo que no quedaran solo en declaraciones (nuevos recursos y nomenclatura: modelos de gestión, manuales de procedimiento, planes anuales, planes de mejora, establecimiento de metas, etc.). Contribuyó a ello la promulgación de la ley de subvención escolar preferencial (2008) que sumó nuevos recursos para el desarrollo de estos planes;
- v) Se ensayaron y comenzaron a aplicar cada vez en más establecimientos modelos de supervisión y apoyo al trabajo docente de aula, creando dispositivos que facilitarían la mejora de prácticas (evaluación de los docentes de aula, pautas y modelos de observación de clases y retroalimentación, entre otros), y
- vi) Se acumularon estudios y análisis de políticas comparadas que vincularon al país con líneas de trabajo desarrolladas por sistemas escolares que logran mejores resultados que el nuestro. En suma, se avanzó más que en el período anterior en la institucionalización de una cultura de evaluación y responsabilización por resultados.

Las sombras:

- i) Aunque se legisló abundantemente, parte de la legislación resultó impracticable por las nuevas restricciones administrativas y presupuestarias que introdujo: un ejemplo claro son los concursos para remplazar a los directores vitalicios;
- ii) La instalación de los focos propuestos, los PEI y nuevos instrumentos y recursos son aún insuficientemente aprovechados para fomentar un desarrollo educativo con autonomía de los centros escolares;

³¹ En este período también se desarrollaron estándares de aprendizaje para los estudiantes (Mapas de Progreso y Niveles de Logro) y, como se ha señalado, de desempeño para los docentes de aula.

- iii) Un aspecto pendiente son los escasos avances en modelos de formación (y su aplicación) que permitan contar con líderes educativos competentes en el menor plazo posible;
- iv) Si bien se fomentó el trabajo activo de los directivos para el apoyo en el aula, esto ocurrió en un número reducido de establecimientos; avanzar en esta materia no ha sido sencillo, pues requiere cambios profundos en la cultura escolar chilena, caracterizada por el débil desarrollo de la evaluación y responsabilización por resultados;
- v) El ministerio discontinuó experiencias acumuladas tendientes a mejorar modelos de gestión escolar (se dejó de aplicar el SACGE), aunque se siguieron desarrollando modelos para la calidad (como el que implementó la Fundación Chile) y se estableció legalmente, si bien en forma muy reciente, la existencia de estos modelos en la norma que creó el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la educación escolar (2011).

En suma, en este período la prioridad se trasladó desde intervenciones de carácter nacional (como los programas de mejora) a la oferta de marcos de referencia para la acción en los diversos “locus” del sistema (sala, escuela, administración, región) y se implementaron procedimientos y herramientas, incluyendo recursos financieros (Ley sobre Subvención Escolar Preferencial, SEP)³², para que los establecimientos y sus equipos docentes, liderados por sus directivos, resolvieran con autonomía sus problemas educativos y mejoraran sus prácticas en el aula. En la siguiente fase, gran parte de ello se comenzará a institucionalizar.

5. Institucionalización del rol estratégico de los directivos en la mejora de la calidad del centro escolar y en la creación de capacidades docentes (2009 hasta la fecha)

Definimos el inicio de esta etapa en el momento de publicación de la Ley General de Educación (Ley 20.370 de 2009). Esta norma establece las funciones de los directivos escolares y los ámbitos en que deben ejercer su liderazgo y, rompiendo con tradiciones instaladas en el sistema escolar chileno, señala por primera vez como tarea esencial “*la observación del trabajo en aula*”.

Hay que recordar que esta ley general y su ley complementaria, que crea un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación escolar (Ley 20.529 de 2011), forman parte de la reacción mediante la cual la institucionalidad intentó dar respuesta a las demandas del movimiento estudiantil de vastas proporciones del año 2006, la denominada “*revolución pingüina*”. Estas reformas legales de carácter estructural, que impactan de manera importante en la tarea de los directivos y el personal técnico-pedagógico, tuvieron un largo y difícil trámite legislativo, por lo cual aún no operan en plenitud.

³² El impacto que puede tener esta norma en el desarrollo de una cultura de responsabilización por resultados y en la creación de capacidades de docencia y docencia directiva en cada centro, justificaría un estudio específico sobre la relación entre la SEP y el desarrollo del liderazgo educativo. Este es un tema muy relevante en las políticas públicas dirigidas a los líderes educativos, pero abordarlo en profundidad excede el propósito y alcance de este trabajo.

Adicionalmente, una nueva ley promovida por la actual administración (Ley 20.501 de 2011) de manera explícita y muy significativa cambia las reglas en que han operado los equipos directivos del sector municipal, otorgándoles importantes atribuciones y responsabilidades, en particular a los directores de establecimientos.

Se detallan a continuación los aspectos centrales de estos cambios normativos.

En forma adicional a lo comentado sobre la LGE, la Ley 20.501, publicada en febrero de 2011, asignó una serie de nuevas atribuciones a los directores de establecimientos educacionales municipales, las principales referidas al ámbito administrativo, específicamente al manejo del personal docente. La ley señala que un director podrá proponer cada año al sostenedor el término de la relación laboral de hasta un 5% de los docentes que hayan sido mal evaluados, proponer al sostenedor el personal a contrata y de reemplazo, ser consultado en la selección de los profesores destinados a ese establecimiento, proponer al sostenedor los incrementos de las asignaciones, y al mismo tiempo deberá promover una adecuada convivencia en el establecimiento.

Los directores también pueden seleccionar y remover a su equipo directivo, que pasa a ser de su confianza. Se institucionaliza la figura de los convenios de desempeño, convirtiéndolos en parte constitutiva de los contratos de los directores del sector municipal.

Esta ley por primera vez hace posible diferenciar en forma significativa las remuneraciones de los directores y docentes que cumplen otras funciones, considerando como variables para ello la matrícula del centro y la vulnerabilidad socioeconómica de sus estudiantes. La escala contempla una variación del 75% al 200% de la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN) docente (valor mínimo de la hora semanal/mensual de contrato de estos profesionales). Se trata de incentivos significativos, que pueden llegar a representar entre un 33,5% y un 89,5% de la remuneración mensual promedio de estos profesionales³³.

Por tercera vez se modifica el proceso de selección de directores y los concursos para ello, rediseñando los procedimientos y las comisiones resolutorias, y se introduce un procedimiento de concursos en que participa el Sistema de la Alta Dirección Pública. Se autoriza asimismo a postular a estos cargos a profesionales no docentes, exigiéndoles un número de años de desempeño previo en establecimientos educativos. Se sigue así lo legislado para los docentes de aula de educación media en la LGE, incorporando ahora a los directivos. El cuerpo legal señala que *“podrán incorporarse a la función docente directiva quienes estén en posesión de un título profesional o licenciatura de al menos 8 semestres y hayan ejercido funciones docentes al menos durante 3 años en un establecimiento educacional”*.

Por su parte, la ley complementaria a la LGE recientemente publicada (Ley 20.529 de agosto de 2011), que crea un sistema de aseguramiento de la calidad para la educación escolar y parvularia, institucionaliza, por una parte, los estándares para evaluar el desempeño directivo (estándares indicativos); y por otra parte, la existencia de planes de mejora de los establecimientos referidos a sus PEIs, elaborados en base a las fortalezas y debilidades detectadas a partir de visitas de inspección en el marco de la evaluación de la gestión. Dicho

³³ La RBMN por 44 horas es de \$ 445.000 (considerando el valor de \$ 10.117 por hora semanal/mes de 2010) y la remuneración promedio estimada para 2010 de un director del sector municipal, de \$ 995.000 mensuales por un contrato de 44 horas (Weinstein, Marfán y Muñoz, 2011). El sueldo máximo sería 1,895 veces el promedio (\$ 1.885.525) y el mínimo 1,335 veces ese promedio (\$ 1.328.325), representando ambos incrementos muy significativos.

proceso se hará aplicando un modelo de gestión escolar efectiva y evaluaciones de calidad de los aprendizajes, que en adelante realizará una institución especializada: la Agencia de la Calidad. En este nuevo marco, son esenciales el rol del directivo y el ejercicio de su liderazgo, ya que se crea un sistema que instala una cultura de responsabilización por resultados, vigente desde ahora para todos los establecimientos del país.

Sobre el fomento de capacidades, en este período emerge con más fuerza y desde la sociedad civil la preocupación sobre cómo desarrollar las competencias de los directivos actuales y futuros, y los programas formativos que harán posible lograr dichas competencias. Destaca en ello el movimiento “Educación 2020” que, luego de una consulta ciudadana (2009) planteó la necesidad de implementar un plan consistente en “*la formación de una nueva generación de directivos escolares con entrenamiento especial en liderazgo, gestión y dirección pedagógica*” (Waissbluth, 2009)³⁴. La Ministra de Educación de la época hizo propia esta propuesta y el ministerio inició la preparación de un concurso para la creación de nuevas maestrías y diplomados de formación de directivos, promoviendo que se basaran en competencias y fueran impartidos por instituciones chilenas en alianza con centros internacionales de prestigio.

El actual gobierno durante 2010 y 2011 elaboró las bases y convocó a un concurso, invitando a un conjunto de instituciones y estableciendo como un aspecto deseable la creación de alianzas con centros especializados de países con amplia experiencia en la formación de líderes educativos. A este concurso concurren instituciones que en total presentaron más de 300 programas de formación.

El tipo de competencias que se busca formar se basa en las categorías establecidas recientemente por uno de los mayores expertos mundiales en el área (Leithwood et al., 2007) y converge así con el Marco de la Buena Dirección. Este autor caracteriza el liderazgo escolar en sus dimensiones pedagógicas y transformacionales, identificando cuatro campos de competencias claves para su ejercicio: i) prefigurar el futuro de la institución escolar, ii) desarrollar las capacidades de las personas, iii) rediseñar la organización escolar y iv) gestionar la enseñanza y el aprendizaje. En cada una de estas dimensiones identifica el tipo de prácticas que configuran un desempeño competente.

En el marco de esta iniciativa, que se encuentra en sus inicios, fueron seleccionadas ocho instituciones que ya ofrecen cursos de maestría y diplomados³⁵. El ministerio, a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), seleccionó a los primeros 500 profesores mediante un primer concurso de becas, quienes han podido escoger los cursos dentro de los acreditados por el ministerio.

Como se puede apreciar, nos encontramos en un momento en que las políticas destinadas a los directores se institucionalizan en dispositivos de política y programas de largo plazo, luego de un largo proceso de acumulación, no exento de marchas y contramarchas. Por la proximidad temporal de estas iniciativas, es aún prematuro extraer lecciones o aprendizajes.

³⁴ “Ministerio de Educación implementa cuatro recomendaciones de Educación 2020”. Recuperado de http://www.educacion2020.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=600&catid=15&Itemid=57 (el 25/11/2011).

³⁵ Para mayores detalles sobre esta política de formación, véase <http://www.formaciondirectores.mineduc.cl/>.

6. Conclusiones

Teniendo a la vista este panorama de más de dos décadas de políticas vinculadas al liderazgo directivo, vale la pena preguntarse por futuros pasos de carácter estratégico en este campo.

¿Por qué son importantes los líderes educativos? Como lo señala el informe McKinsey (Barber y Mourshead, 2008) *“la calidad de un sistema educativo tiene su techo en las capacidades de sus docentes”*. Si eso es efectivo, la tarea central será crear capacidades en la base del sistema, entendidas como la existencia masiva de docentes y equipos directivos altamente competentes en el logro de los aprendizajes de los alumnos, en cada una de las instituciones educativas, como clave para lograr un sistema escolar exitoso³⁶.

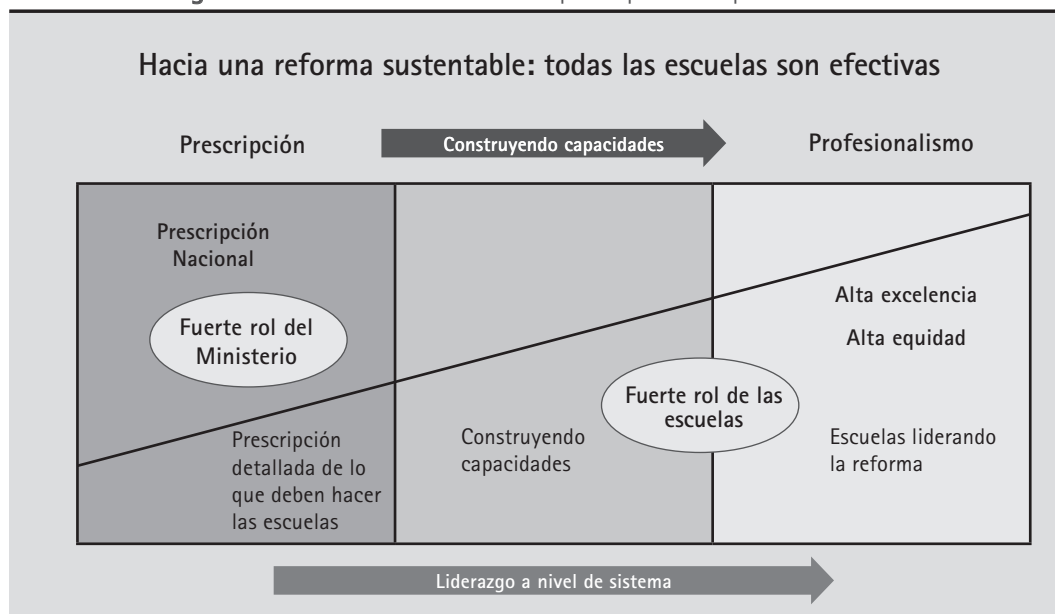
Dicho así, el desafío es la creación de capacidades, pero ¿cómo se logra aquello? Desde la experiencia internacional se plantea que uno de los caminos es la instalación de mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas de los actores e instituciones del sistema escolar. La lógica sería crear un adecuado balance entre incentivos/apoyos y exigencias/presiones, fomentando una cultura evaluativa, de modo que los diversos agentes se vean impelidos a hacerse cargo de sus propias responsabilidades y respondan por ellas. Con ese fin debieran existir múltiples mecanismos y políticas de apoyo que fomenten las fortalezas de los agentes educativos, en particular de los docentes y directivos, de modo que efectivamente se hagan cargo de su tarea central: el aprendizaje de los alumnos. Para ello se requiere de un centro o ministerio poderoso capaz de prescribir y apoyar allí donde esas capacidades no se han desarrollado suficientemente.

Lo anterior plantea la necesidad de una estrategia de cambio en la que resulta clave fomentar el liderazgo educativo. Junto a ello es relevante orientar al personal directivo de excelencia para que se haga cargo de las instituciones escolares que por las características de sus estudiantes requieren de mayor atención. Al mismo tiempo, es preciso buscar formas para que los equipos directivos capaces de actuar con mayor autonomía (según indiquen sus resultados) se conviertan en apoyo efectivo de los equipos y líderes que no poseen suficientes fortalezas. La idea central de este diseño es que las comunidades educativas se hagan crecientemente responsables de los resultados educativos que obtienen sus estudiantes y asuman esta misión, cada vez en forma más activa, innovando y mejorando de manera continua su acción de enseñanza-aprendizaje.

En el siguiente esquema se muestra la lógica de este tipo de reforma.

³⁶ Este es un aspecto capital de la agenda educativa; sin embargo, ha quedado completamente invisibilizado en el reciente conflicto y debate educativo (2011).

Figura 2. Proceso de cambio desde la prescripción a la plena autonomía



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Hopkins, 2008.

Así, el esfuerzo de política se centra en impulsar a las escuelas hacia la mejora, partiendo probablemente de una intensa prescripción. Luego, a medida que se desarrollen las capacidades docentes fomentadas por un liderazgo pedagógico efectivo, las escuelas conseguirán desarrollar sus propias fortalezas y superar sus debilidades, para ir avanzando hacia espacios de creciente autodeterminación y eficacia educativas en términos de la calidad de los aprendizajes de sus alumnos. Finalmente, cuando los docentes y líderes educativos desplieguen plenamente esas capacidades, se contará con un sistema escolar donde todos los alumnos lograrán un aprendizaje de alto estándar. La mejora continua de la calidad terminará siendo liderada por las propias escuelas, que serán verdaderos “crisoles” de esa innovación y mejora.

Este proceso no presenta atajos. Se trata de la creación de capacidades y en esa tarea los líderes pedagógicos son clave, ya que permitirían aprovechar las energías y capacidades subutilizadas de nuestra docencia, creando además una cadena virtuosa –elevando las expectativas de los actores– lo que con seguridad permitirá ganar tiempo y lograr en el menor plazo posible avances sustantivos en la calidad de los aprendizajes del estudiantado.

Fomentar el liderazgo de los directivos es entonces un aspecto esencial de la estrategia de mejora en el mediano y largo plazo. ¿Qué hacer entonces? ¿Cuáles son los siguientes pasos a partir de nuestra propia realidad y nuestros aprendizajes previos? Nuevamente nos entrega pistas la experiencia internacional. En un reciente estudio, Barber, Mourshed y Chijioko (2010) observaron sistemas educativos que han mostrado progresos durante las últimas décadas en 20 países incluido Chile, e identificaron una ruta de políticas para avanzar en forma cierta desde resultados pobres hacia la excelencia educativa. Allí se pueden identificar los posibles nuevos pasos para el fomento de las capacidades de nuestros líderes pedagógicos. Un esquema en ese trabajo muestra gráficamente la ruta a la excelencia, que por cierto no debe ser leída

linealmente o como una secuencia de pasos, ya que depende del contexto en que tiene lugar el desarrollo educativo de cada país. Hecha esta advertencia, se pueden observar pistas respecto de qué hacer en materia de las políticas dirigidas a la docencia y los líderes pedagógicos, las cuales según estos autores son el corazón del proceso de mejora (foco).

Figura 3. Ruta de políticas hacia la excelencia educativa



Fuente: McKinsey & Company interventions database, citado en: Mourshed, M., Chijioko, C. y Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey & Company (traducción del autor).

Nota: Los números de políticas de los diversos países analizadas en cada categoría son: resultados pobres a aceptables, 103; resultados aceptables a buenos, 226; resultados buenos a muy buenos, 150; resultados buenos a excelentes, 94.

Es posible entonces identificar las políticas más pertinentes. Al interrogar al cuadro acerca de qué políticas desarrollar particularmente en cuanto al desarrollo del liderazgo pedagógico, se observa que en muchos de los ámbitos el país ha logrado progresos que es preciso consolidar. Sin embargo, aún hay mucho que avanzar en materia de:

- 1) la instalación de prácticas recursivas de los líderes educativos para apoyar el trabajo pedagógico de los docentes de aula (guías para el trabajo y acción pedagógica, entrenamiento en la sala sobre el currículo);
- 2) la responsabilización de los directivos respecto a los compromisos y metas educativas que fijan a sus equipos e instituciones;
- 3) la instalación de modelos colegiados de ejercicio del liderazgo, haciéndolo más distributivo y menos dependiente de personas específicas;
- 4) el uso que hacen los líderes educativos y los equipos docentes de la información disponible sobre desempeño de los estudiantes, en particular los datos que arrojan las pruebas estandarizadas de carácter nacional (SIMCE);
- 5) el traspaso de competencias y capacidades en los diversos ámbitos que afectan la labor de los líderes educativos (más recursos y atribuciones administrativas, mayores exigencias y responsabilidades);
- 6) la puesta en plena operación del sistema de aseguramiento de la calidad, que facilitará el trabajo de los directivos, orientándolos con precisión hacia la superación de las debilidades de sus instituciones para convertirlas en instituciones escolares efectivas;
- 7) la formación en servicio de los directores, desarrollando las competencias que impactan en los aprendizajes de los estudiantes (son claves estrategias como el entrenamiento entre pares y la transferencia de buenas prácticas);
- 8) el desarrollo de mecanismos para ubicar a los directores mejor entrenados en posiciones estratégicas (a medida que aumente su número) y asegurar que puedan servir en los territorios y escuelas donde más se requiere, por la escasez de capacidades (procurando en particular favorecer la presencia de líderes en las administraciones educacionales, un eslabón normalmente olvidado por la reforma chilena)³⁷;
- 9) aprovechar la oportunidad que significa repensar la carrera profesional docente³⁸, estimulando a los buenos directivos o líderes educativos a permanecer en el sistema, ofreciendo la posibilidad de trayectorias de carrera atractivas que los estimulen a continuar ejerciendo su rol de liderazgo en centros escolares o sus administraciones;
- 10) siguiendo una lección valiosa de los sistemas exitosos, liberar a los líderes educativos de tareas administrativas rutinarias que los apartan de su prioridad, avanzando en

³⁷ Se ha iniciado el debate de un proyecto de ley que busca reconfigurar la actual institucionalidad de la educación pública, al que debiera acompañar el necesario mayor financiamiento. Se trata de un cambio estructural de gran envergadura.

³⁸ En febrero de 2012, el ejecutivo ingresó un proyecto de ley que crea una nueva carrera docente. La iniciativa busca elevar las exigencias para el ejercicio profesional docente y crear posibilidades de progreso horizontal y de una carrera basada en el mérito, y aumenta además las horas no lectivas de los docentes, entre otros aspectos relevantes. La carrera sería obligatoria para los nuevos docentes y voluntaria para los que estén en ejercicio (regidos por el actual estatuto docente) al promulgarse la nueva carrera. Muy probablemente la completa tramitación de este proyecto tomará un tiempo prolongado. En todo caso, el análisis de su mérito excede el propósito de este trabajo.

la instalación en las escuelas de personal profesional de apoyo a estas tareas, en la medida que se destinen más recursos, como hoy lo demandan amplios sectores de la sociedad;

- 11) finalmente, como una tarea de gestión del sistema, asegurar que las buenas prácticas circulen entre los equipos de líderes, mediante redes de trabajo cooperativo y la consolidación y desarrollo de innovaciones diseñadas y ejecutadas por las propias escuelas o redes de ellas (líderes en red). No es un sueño imposible, si se aprovechan las herramientas que hoy ofrece la tecnología de la información.

Todos estos dispositivos de política contribuirán sinérgicamente a la construcción de un sistema que pone atención en cada uno de los aspectos en que se aborda la tarea educativa y sus resultados; un sistema que realiza una práctica de evaluación y retroalimentación continua de los logros educativos de los estudiantes y diseña a partir de allí las medidas necesarias para mejorar esos logros, entendiendo que la responsabilidad central de las escuelas y liceos es el aprendizaje de los estudiantes.


No cabe duda de que fomentando y multiplicando la presencia de líderes educativos en el conjunto del sistema escolar será posible lograr en el menor tiempo posible la anhelada educación de calidad, efectivamente para todos.

Bibliografía

- Arellano, J. P. (2001). La reforma educacional chilena. *Revista de la CEPAL*, 73, 83-94. Abril 2001.
- Avalos, B. (1999). *Desarrollo docente en el contexto de la institución escolar. Los Microcentros Rurales y los Grupos Profesionales de Trabajo en Chile*. Trabajo preparado para la Conferencia Los Maestros en América Latina: Nuevas Perspectivas sobre su Desarrollo. San José de Costa Rica, Junio (Banco Mundial y PREAL.)
- Aylwin, M., Muñoz, A. L., Flanagan, A. y Ermter, K. (2005). *Buenas prácticas para una pedagogía efectiva: Guía de apoyo para profesoras y profesores*. Santiago: Ministerio de Educación – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Barber, M. y Mourshed M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), N° 41 [Documento originalmente preparado y publicado por McKinsey & Company bajo el título: Michael Barber y Mona Mourshed, sept. 2007, “How the world’s best-performing school systems come out on top”].
- CIDE (2000). Evaluación final del Programa MECE-Media. Santiago: MINEDUC.
- Hopkins, D. (2008). Cada escuela una gran escuela; Cómo realizar el potencial del liderazgo sistémico. Conferencia dictada en la Fundación Chile en octubre de 2008 (documento inédito).
- Horn, A. y Marfán, J. (2010). Relación entre liderazgo educativo y desempeño escolar: Revisión de la investigación en Chile. *Psicoperspectivas*, 9 (2), 82-104.

- Jacob, B. y Lefgren, L. (2006). When principals rate teachers. *Education Next*, 6(2), 59-69.
- Jacob, B. y Lefgren, L. (2008). Can principals identify effective teachers? Evidence on subjective performance evaluation in education. *Journal of Labor Economics*, 26, 101-136.
- Leithwood, K., Seashore Louis, K., Anderson S. y Wahlstrom, K. (2004). *How leadership influences student learning (Review of Research)*. The Wallace Foundation. Minneapolis: Center for Applied Research and Educational Improvement. Toronto: Ontario Institute for Studies in Education.
- Manzi, J., González, R. y Sun, Y. (Eds.). (2011). *La evaluación docente en Chile*. Santiago: Editorial MIDE-UC y Facultad de Ciencias Sociales (Escuela de Psicología).
- Marzano, R. (2003). *What works in schools: Translating research into action*. Alexandria: Association for Supervision and Curriculum Development (ASCD).
- Ministerio de Educación. (1995). Ley 19.410. Modifica la Ley N° 19.070, sobre estatuto de profesionales de la educación, el Decreto con Fuerza de Ley N° 5, de 1993, del Ministerio de Educación, sobre subvenciones a establecimientos educacionales, y otorga beneficios que señala.
- Ministerio de Educación. (2002). *El programa de las 900 escuelas: trayectoria de una década*.
- Ministerio de Educación. (2004). Ley 19.961, Sobre evaluación docente.
- Ministerio de Educación. (2004). Ley 19.979, Modifica el régimen de jornada escolar completa diurna y otros cuerpos legales.
- Ministerio de Educación. (2005). Ley 20.006, Establece concursabilidad de los cargos de directores de establecimientos educacionales municipales.
- Ministerio de Educación. (2005). *Marco para la Buena Dirección, Criterios para el Desarrollo Profesional y Evaluación de Desempeño*.
- Ministerio de Educación. (2008). Ley 20.248, Establece Ley de Subvención Escolar Preferencial.
- Ministerio de Educación. (2009). Ley 20.370, Establece la Ley General de Educación.
- Ministerio de Educación. (2011). Ley 20.501, Calidad y Equidad de la Educación.
- Ministerio de Educación. (2011). Ley 20.529, Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización.
- Ministerio de Educación. CPEIP. (2011). *Asignación de Desempeño Colectivo: Manual para la elaboración, implementación y evaluación de convenios*. Versión actualizada 2011.
- Ministerio de Educación Pública. (1991). Ley 19.070, Aprueba estatuto de los profesionales de la educación.
- Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Panel de Expertos (2001). Informe final; Evaluación Programa Proyecto Montegrande.
- Mourshed M., Chijioko C. y Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey & Company.
- Núñez, I., Weinstein, J. y Muñoz, G. (2010). ¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile (1929-2009). *Psicoperspectivas*, 9(2), 53-81.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*, París: OCDE.
- Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar. Volumen I*. Santiago: PIIE.
- Raczynski, D. y Muñoz, G. (2005). *Supervisión educacional en Chile, experiencias públicas y privadas: Lecciones y aprendizajes*. Santiago: División de Educación General, Ministerio de Educación.
- Sotomayor, C. y Dupriez, V. (2007). Desarrollar competencias docentes en la escuela: Aprendizajes de una experiencia chilena de asesoría a escuelas de alta vulnerabilidad social y educativa. *Les Cahiers de Recherche en Éducation et Formation* N° 61. Agosto. Unesco-Girsef.
- Valdés, X. y Elías, M. (2004). *Gestión de la diferencia. Una modalidad de supervisión técnico-pedagógica a procesos de cambio y desarrollo institucional en escuelas y liceos*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Weinstein, J., Marfán, J. y Muñoz, G. (2012). ¿Colegas o jefes?: Visión de los docentes sobre el liderazgo escolar en Chile. Fundación Chile, Centro de Innovación en Educación / Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) (documento inédito). Recuperado en: http://www.liderazgoygestion.cl/pdf/Vision_docentes_sobre_liderazgo.pdf (el 16/11/2011).



VI
UN APORTE PARA CHILE DESDE
LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

TEMAS DE ACTUALIDAD EN LA INVESTIGACIÓN
SOBRE LIDERAZGO ESCOLAR: CONECTANDO
LA EXPERIENCIA CHILENA CON LA LITERATURA
INTERNACIONAL

Joseph Flessa y Stephen Anderson

Joseph Flessa

Profesor Asociado, Departamento de Estudios de Teoría y Política Educativa, Ontario Institute for Studies in Education (OISE), Universidad de Toronto, Canadá (joseph.flessa@utoronto.ca).

Stephen Anderson

Profesor Asociado, Departamento de Estudios de Teoría y Política Educativa, Ontario Institute for Studies in Education (OISE), Universidad de Toronto, Canadá (steve.anderson@utoronto.ca).

Este artículo fue elaborado por los autores como una contribución específica para esta publicación. En él se describen cuatro tendencias internacionales en la investigación sobre el liderazgo directivo y se establecen vínculos tentativos con los trabajos de carácter nacional que integran este volumen.

Introducción

Esperamos mucho de las escuelas. A veces, esas expectativas hacen avanzar las políticas públicas en direcciones contradictorias, difíciles de administrar. Independientemente de las realidades presupuestarias, queremos que las escuelas mejoren tanto en los resultados como también en la efectividad. Esperamos ver un aumento en los niveles de logro escolar tanto como una disminución de la brecha entre estudiantes de los diferentes grupos socioeconómicos. Esperamos que las oportunidades educativas puedan distribuirse de forma justa a los niños, independientemente de su origen. Las autoridades políticas buscan a su vez impactar con resultados de corto plazo sobre problemas educativos que requieren inversiones de largo plazo.

En medio de estas contradicciones, una “palanca” de política pública –el liderazgo en la escuela– ha atraído la atención casi universal gracias a su potencial para mejorar los resultados escolares. Un nuevo y mejor liderazgo yace en el centro de las aspiraciones y argumentaciones para el éxito de una reforma escolar. Un estudio reciente de la reforma escolar en Chicago, por ejemplo, sostiene que “el liderazgo en la escuela figura en primer lugar” (Bryk et al., 2010, pág. 197) y concluye que “el director de la escuela... orquesta el proceso colaborativo de transformación de la escuela” (Bryk, et al., 2010, pág. 203). La influencia del liderazgo en la mejora escolar es innegable. De acuerdo con otro análisis, “el liderazgo escolar es sobrepasado solo por la enseñanza en el aula como influencia en el aprendizaje del alumno” (Leithwood et al., 2008, pág. 7). En suma, el actual entorno educativo puede ser caracterizado por una creciente y cada vez más alta expectativa de mejora en el rendimiento escolar, en cuyo corazón existe una atención –y una esperanza– igualmente creciente sobre el liderazgo como herramienta del cambio.

Los artículos de este libro contribuyen de manera importante a la comprensión de las relaciones entre el liderazgo, la política educativa, la escuela y el cambio escolar en Chile. Establecen además una base empírica e indican lo que resulta particularmente importante saber respecto del contexto educativo chileno. Nuestra tarea en el presente artículo es intentar comprender estos hallazgos empíricos en Chile según estén vinculados o desvinculados de las grandes tendencias internacionales en liderazgo educativo.

En las páginas que siguen se describen cuatro tendencias internacionales en la investigación sobre el liderazgo y se establecen vínculos tentativos con los trabajos que integran este volumen. Las cuatro tendencias que examinamos son: *el liderazgo en circunstancias difíciles* (las demandas de liderazgo escolar en un contexto socioeconómico particular); *el liderazgo compartido* (la transformación del liderazgo como un fenómeno compartido en lugar de algo que reside exclusivamente en el nivel superior de una jerarquía organizacional); *los directores de escuela en un contexto de sistema local* (las relaciones entre el liderazgo territorial dentro de una escuela y las autoridades educativas locales); y *el liderazgo en las escuelas privadas* (las exigencias del liderazgo en determinados contextos de mercado y competencia educacional). Debido a que la literatura de referencia que examina el cambio y el liderazgo en la escuela es muy amplia y está en continua expansión, no se intenta aquí ofrecer una visión acabada del campo de investigación. En lugar de ello, nos enfocamos en ese pequeño conjunto de tendencias relevantes, para desde allí ilustrar el tipo de ideas y preguntas que deberían configurar la investigación futura y las orientaciones de política pública para el liderazgo y la

mejora del rendimiento escolar. Utilizamos nuestra propia perspectiva sobre la investigación pertinente tanto para plantear preguntas como para responderlas. Y tratamos de conectar estas tendencias mayores de investigación con los hallazgos empíricos de los capítulos precedentes.

Tendencia de investigación 1: Liderazgo en las escuelas en circunstancias difíciles

¿Por qué algunas escuelas con estudiantes de bajos ingresos lo hacen mucho mejor que otras? ¿Qué combinación de reformas políticas, incentivos públicos y esfuerzos individuales explican de la mejor manera el éxito atípico de estas escuelas? Para responder a estas preguntas los responsables de políticas públicas, los reformadores de las escuelas, los profesionales de la educación y los funcionarios de fundaciones caritativas han recurrido a la literatura de investigación sobre “escuelas efectivas”, parte de la cual se remonta a la década de 1970 (Corbett et al., 2002; Edmonds, 1979; Leader, 2008; Taylor, 2002).

La literatura de referencia sobre escuelas efectivas busca vincular dos realidades empíricas innegables. En primer lugar, las escuelas con estudiantes afectados por situación de pobreza suelen mostrar resultados mucho más bajos que aquellas escuelas con compañeros provenientes de situaciones de mayor riqueza (Rothstein, 2008). En segundo lugar, no todas las escuelas afectadas por situaciones de pobreza rinden parejamente mal; de hecho, hay variabilidad de resultados en estos escenarios y algunas escuelas en circunstancias difíciles sobresalen de la norma (Flessa et al., 2010; Frempong y Willms, 2002; Johnson, 2005).

Un hallazgo clave en la investigación sobre escuelas efectivas es que un liderazgo fuerte, en particular el de un director centrado en la mejora de la enseñanza en clase, explica por qué algunas escuelas mejoran mientras que otras languidecen. Aquellos directores que no permiten que diariamente los problemas administrativos fuera de la sala de clase ganen terreno sobre la enseñanza (Institute for Educational Leadership, 2000) y construyen sistemas de retorno de información con los maestros para una “rendición de cuentas interna” (Carnoy et al., 2003) tienen mayores probabilidades de mostrar una mejora en circunstancias difíciles que otros.

Este hallazgo también coincide con la visión más popularizada de cambio organizacional, a saber, que la persona ubicada arriba en el organigrama es mayormente responsable por los resultados bajo su mando. La literatura sobre escuelas efectivas, con su énfasis en los líderes escolares, logra así un par de cosas importantes. En primer lugar, ofrece historias alentadoras sobre la posibilidad y el éxito para contrarrestar la desmoralizante noción prevaleciente de la pobreza como destino (por ejemplo, ver Chenoweth, 2007). En segundo lugar, crea la impresión de que un buen director podría virtualmente mejorar cualquier escuela. (La noción del “director héroe” es, de hecho, un punto crítico señalado por la literatura de referencia. Un modelo de reforma que se basa en los esfuerzos heroicos de un puñado de personas especiales es insostenible y es improbable que muestre un impacto sistemático [ver Copland, 2001]). En resumen, la literatura de referencia sobre escuelas efectivas tanto refleja como contribuye a realzar las expectativas en las escuelas y los líderes en circunstancias difíciles.

Por supuesto, abrigar grandes expectativas para las escuelas tiene más sentido que no hacerlo. Pero hay razones para ser escépticos frente a las recomendaciones sobre las escuelas efectivas. La lógica causal que construye a este cuerpo de investigación sugiere que, dado que las escuelas exitosas tienen éxito porque dependen de un buen liderazgo, las escuelas menos exitosas deben tener un liderazgo mediocre. Pero, ¿puede considerarse correcta esta afirmación? Debido a que la investigación sobre las escuelas efectivas es raramente comparativa –típicamente, los valores extremos (escuelas de alta pobreza con alto nivel de logro) se identifican y analizan por lo que tienen en común unos con otros– no es posible sacar conclusiones acerca de la naturaleza del liderazgo en las escuelas *menos* efectivas. Para decirlo de otra manera: ya que las escuelas “efectivas” e “inefectivas” no se comparan en los estudios tradicionales de las escuelas efectivas, ¿podría una escuela en circunstancias difíciles tener un “líder fuerte” y aún así no evidenciar una marcada mejoría en los resultados de calificación en las pruebas? Sin una investigación comparativa, es difícil saber a ciencia cierta qué datos son los más importantes para elevar los niveles de mejora en las aulas, especialmente en circunstancias difíciles. Aquí reside una de nuestras recomendaciones: con la creciente investigación y atención de política pública desarrollada en Chile sobre las escuelas en circunstancias difíciles, existe la posibilidad de llevar a cabo una investigación comparativa de este tipo que no replique los puntos ciegos de los estudios tradicionales sobre efectividad escolar. Dichos estudios comparativos tienen el potencial de explicar *qué* tipo de liderazgo funciona en las escuelas efectivas y así también *cómo* se orienta hacia una mejora en la enseñanza y el aprendizaje.

La lista de medidas recomendadas para mejorar las escuelas en circunstancias difíciles es larga. Mencionamos aquí algunas porque tienen consecuencias en la selección, la preparación, el apoyo y la supervisión a los líderes escolares. El liderazgo educativo encabeza la lista de todas las recomendaciones para las escuelas en circunstancias difíciles, pero lo que esto pueda significar varía según el caso. Para algunos se traduce en priorizar el foco en la alfabetización y el cálculo básicos. Otras definiciones enfatizan el monitoreo regular del trabajo de los profesores. Para otras más, se trata de poner el acento en la participación de los padres, argumentando que las conexiones entre la escuela y el hogar son necesarias para la mejora del aprendizaje. Por último, hay recomendaciones que hacen hincapié en la creación de un clima escolar positivo; con una mejora del clima al interior de las unidades educativas, la asistencia de los estudiantes aumenta y también lo hacen los resultados educativos.

Sin embargo, mejorar los resultados educativos de los estudiantes afectados por la pobreza y la desventaja socioeconómica no es simplemente una cuestión de gestión técnica, sino que también es un tema de equidad y justicia social. Una responsabilidad central del liderazgo en las escuelas en circunstancias difíciles es identificar las formas en que los estereotipos despectivos sobre las familias y los niños pobres o de minorías están afectando a los profesionales de la educación respecto a las expectativas que tienen sobre el potencial para una mejora real de las escuelas (Flessa, 2009). En Estados Unidos y Canadá, las discusiones sobre los logros en la disminución de la brecha tienen de forma inherente una dimensión racial y étnica. El contexto social de Chile es diferente, pero un alcance permanece: los líderes interesados en mejorar las oportunidades educativas de las comunidades a las que tradicionalmente se les ha negado esta posibilidad deben identificar las formas en que las bajas expectativas y la discriminación implícita o explícita pueden estar en la base de algunos malos resultados de los cuales son testigos. Las “conversaciones decididas” sobre los logros en la reducción de la brecha pueden ser un paso necesario para un trabajo comunal eficaz,

dirigido a aliviar la desigualdad en las escuelas (Singleton, 2006). El sentido positivo de un esfuerzo colectivo es algo que Grubb y Tredway (2010) refieren como un “recurso abstracto” para el mejoramiento de la escuela. Al igual que la confianza (Bryk et al., 2010), no se puede obtener de manera sencilla y sin embargo resulta fundamental para un liderazgo eficaz en las escuelas en circunstancias difíciles.

Las políticas educativas de rendición de cuentas, incluida la publicación de los resultados desagregados de las pruebas estandarizadas, han dado lugar a una mayor atención sobre la difícil situación de las escuelas de bajo rendimiento académico. El enfoque sobre los directores de escuela es consistente con la creencia contemporánea de que el liderazgo puede resolver la mayoría de los problemas de política pública. Décadas de reforma educativa en Chile han reflejado algunas de estas tensiones políticas, así como los intentos por apoyar y mejorar las escuelas en circunstancias difíciles han incluido tanto las estrategias centralizadas como el enfoque en los líderes escolares. Por un lado, algunas políticas públicas (entre ellas, la mayoría de los programas compensatorios de la década de 1990) han prescrito programas especiales para ser implementados por los líderes en escuelas de alta pobreza. Alternativamente, otras políticas públicas (como la Subvención Escolar Preferencial) han establecido objetivos de referencia por alcanzar, de modo que los líderes escolares, en conjunto con sus comunidades, puedan lograrlos de la manera más eficaz y según la forma que ellos determinen (un detalle de las políticas implementadas en este sentido puede encontrarse en Núñez, Weinstein y Muñoz, *¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile*, en este mismo libro). Esta tensión –ya sea que los mejores resultados aparezcan cuando a los líderes se les proporcionan los mandatos y caminos para lograrlos, o cuando se les proporcionan solo los objetivos y se les concede discrecionalidad y apoyo– es relevante para la investigación sobre la aplicación de políticas públicas (ver Flessa, en prensa).

Para el sistema público existe una urgencia creciente de demostrar un mejor nivel de equidad en el modelo; ante esto, nuestra fe en la educación como motor de movilidad social se debilita cuando la situación social de los niños más vulnerables se ve reforzada por las escuelas, y no contrarrestada por ellas. La investigación en Chile dedicada a indagar las formas en que el contexto social incide tanto en el potencial como en los obstáculos para un liderazgo eficiente, tiene completo sentido.

Tendencia de investigación 2: Liderazgo distribuido

La idea de que los esfuerzos para comprender y mejorar el liderazgo escolar no deberían limitarse al papel y las acciones de las personas que ocupan el cargo oficial de director de la escuela, ha despertado un interés considerable en el campo de la administración educativa en la última década. Gran parte de esta investigación y discusión se centra en cómo las acciones de liderazgo y la influencia de los directores de escuela son compartidas con otros actores clave del establecimiento educativo (por ejemplo, otros administradores, maestros líderes y otros), fenómeno conceptualizado como “liderazgo distribuido”. Al respecto, los investigadores en administración educacional han procurado encontrar los patrones del liderazgo distribuido, los efectos que produce y los factores que determinan las pautas de este tipo de liderazgo en las escuelas, en especial el liderazgo instruccional para el mejoramiento escolar.

En los párrafos que siguen se presentan brevemente algunas de las conclusiones, conceptos y temas clave surgidos de las investigaciones recientes sobre el liderazgo distribuido, especialmente en las escuelas norteamericanas y en el Reino Unido, así como comentarios sobre su posible aplicación en la investigación futura y la práctica del liderazgo en las escuelas chilenas. El interés en la distribución del liderazgo en las escuelas ha surgido en parte por una observación práctica, en el sentido de que las expectativas actuales sobre el papel de los directores de escuela se ha convertido en algo demasiado complejo para ser realizado con eficacia por una sola persona, y en parte a raíz de la posición teórica según la cual el liderazgo en organizaciones tales como las escuelas puede ser mejor comprendido desde una perspectiva centrada en la tarea que en la persona. Al igual que en las escuelas chilenas, los directores de escuela en los contextos de América del Norte y Europa han ejercido, históricamente, una función administrativa, aun cuando el interés y los esfuerzos por incorporar a sus roles las funciones de liderazgo en la instrucción han sido un foco de discusión e investigación durante mucho tiempo. Debido en parte a la ausencia de institucionalidad para una posición de co-liderazgo en las escuelas, equivalente en Chile a la de jefe técnico pedagógico, especialmente en las escuelas primarias, la idea de directores que colaboran con los demás en las responsabilidades escolares surgió a partir del concepto de liderazgo distribuido.

Esta investigación tiene especial relevancia para el contexto chileno, donde los roles de liderazgo dual de los directores de escuela y de los jefes pedagógicos (*jefe de Unidad Técnico Pedagógica*) co-existen como características institucionalizadas de la estructura organizativa de las escuelas primarias y secundarias. Formalmente, los directores cumplen funciones como líderes en la administración general de sus escuelas, mientras que el jefe técnico pedagógico asume la responsabilidad de brindar orientación educativa y apoyo a sus colegas docentes. Hasta la fecha, ha habido pocas investigaciones que arrojen luz sobre cómo estos dos roles realmente trabajan juntos en las escuelas chilenas. La necesidad de este tipo de investigación es creciente en la medida que las políticas públicas aumentan la responsabilidad formal y la rendición de cuentas en los directores para la mejora de la escuela, así como para asegurar que los profesores obtengan la asistencia profesional necesaria para llevar a cabo los planes de mejoramiento escolar y alcanzar las metas propuestas. La recién aprobada Ley de Subvención Escolar Preferencial, por ejemplo, provee financiamiento adicional disponible para las escuelas en base al porcentaje de estudiantes de bajos ingresos inscritos, con el requisito de que los directores de escuela y sus profesores establezcan planes plurianuales de mejora de la escuela, con objetivos precisos y rendición de cuentas en función del incremento del rendimiento escolar en los exámenes nacionales (SIMCE). La exigencia de contar con planes de mejora de la escuela y la rendición de cuentas sobre ellos y sobre el uso eficaz de los fondos adicionales pone mayor responsabilidad en el liderazgo de los directores de escuelas para la mejora en la calidad de la educación, especialmente en las escuelas públicas. La Ley de Calidad y Equidad instruye a los directores para establecer equipos de liderazgo escolar, y autoriza a los directores de las escuelas públicas a despedir anualmente hasta al 5% de los maestros de sala, en base a las evaluaciones de su competencia profesional y responsabilidad. Este poder sobre los profesores titulares estaba previamente limitado al nivel de las autoridades municipales, y representa un cambio significativo en la relación histórica entre los directores y maestros en las escuelas chilenas. En efecto, las tendencias recientes de la política educacional en Chile no solo han aumentado las expectativas y obligaciones formales de los líderes escolares, sino que también han concentrado esas responsabilidades en el papel y la posición de los directores de escuela. Es pertinente preguntarse si la asignación de responsabilidades formales para asegurar que determinadas tareas de liderazgo y gestión sean incorporadas implica, sin embargo, que

los directores de escuela pueden o deben implementar dichas responsabilidades por cuenta propia. Parece un momento adecuado para que los educadores, los responsables en política pública y los investigadores chilenos exploren el potencial de concepciones y prácticas de liderazgo más compartidas para la mejora de las escuelas. Nuestra intención aquí es ofrecer una visión general de la investigación internacional sobre el liderazgo compartido en las escuelas y poner de relieve algunos conceptos clave y resultados que podrían contribuir a la discusión.

Al considerar la idea del liderazgo compartido, es importante aclarar el significado de “liderazgo” para diferenciar el concepto y las prácticas asociadas con respecto a la gestión y administración básica de las escuelas. De acuerdo con los estudiosos de la teoría del liderazgo y su práctica, el liderazgo consiste en la capacidad de ejercer influencia sobre el núcleo básico de una organización y su trabajo (por ejemplo, los procesos de enseñanza y aprendizaje y los factores que los afectan en las escuelas) y particularmente en relación a los esfuerzos que los miembros de la organización llevan a cabo para lograr objetivos comunes (Yukl, 1994; Leithwood y Duke, 1999; Spillane, 2006 y 2007). No se trata simplemente de llevar a cabo en forma burocrática tareas administrativas ya asignadas, tales como la dotación de personal, la asignación de recursos, procedimientos de contabilidad, evaluación del personal y comunicaciones.

Las acciones de liderazgo, por un lado, y de gestión, por otra, pueden llegar sin embargo a superponerse cuando los líderes incorporan estratégicamente el trabajo administrativo de forma que influya en el logro de las metas organizacionales. No obstante, para la conceptualización e investigación del liderazgo compartido es importante mantener en perspectiva la idea de “influencia” supuesta o real, y no asumir que la asignación formal de tareas administrativas a través de varias personas es equivalente a una distribución del liderazgo.

En las escuelas norteamericanas la idea del liderazgo compartido ha evolucionado desde una manera de explicar cómo el liderazgo se lleva a cabo en las escuelas hacia visiones de cómo el liderazgo debe ser incorporado. El supuesto subyacente es que la posibilidad de un liderazgo escolar más “compartido” dará lugar a un liderazgo más eficaz y mejorará el rendimiento. Spillane (2006 y 2007) advierte en contra de este punto de vista normativo. Sostiene que el concepto de liderazgo compartido ofrece una perspectiva para pensar e investigar el liderazgo en las escuelas, pero no es un modelo de cómo el liderazgo puede ser puesto en práctica con mayor eficacia. Dicho de manera simple, el liderazgo puede ser compartido de diferentes maneras, y hay escasa evidencia para sugerir cuáles son, de hecho, las formas más efectivas de distribución de liderazgo para la calidad y el logro escolar. No obstante, sigue existiendo un consenso general en el ámbito de la administración educativa sobre la importancia de abordar el liderazgo escolar en la teoría y la práctica como un fenómeno compartido.

La literatura sobre el liderazgo compartido invita a la comparación y la posible confusión con la investigación y la discusión acerca de la toma de decisiones colaborativa y participativa en las escuelas. Esa investigación se centra en la capacidad y la forma bajo la cual los directores incorporan a los profesores de aula y otros estamentos escolares para que tengan acceso e influencia en las decisiones clave sobre los objetivos, planes y operaciones a implementar en la escuela. A pesar de que esto coincide en parte con la idea del liderazgo compartido, este no se trata solo de compartir influencia sobre las decisiones, que pueden llevarse a cabo por votación democrática y otras estrategias de incorporación y consideración de los estamentos

interesados en las decisiones escolares. Se trata más bien de coordinar y compartir la incorporación de prácticas de liderazgo que provean orientación y apoyo para el logro de los objetivos (Spillane, 2006).

Numerosos estudiosos del liderazgo compartido distinguen los diseños intencionalmente planificados de los acuerdos informales. Gronn (2002), por ejemplo, contrasta las relaciones intuitivas de trabajo entre dos o más miembros de una institución, donde colaboran y comparten influencia en el logro de los objetivos organizacionales, con aquellas prácticas institucionalizadas de liderazgo que se encuentran formalizadas en descripciones de posición jerárquica y estructuras organizativas (por ejemplo, comités, equipos y otros). Leithwood y colaboradores (2009) diferencian lo que llaman la alineación planificada de las prácticas de liderazgo de aquellos patrones espontáneos en las funciones de liderazgo, y sugieren que las formas espontáneas pueden alinearse eficazmente de una manera variable. No es sorprendente que su investigación sugiera que la distribución alineada de un liderazgo totalmente planificado está asociada más estrechamente con los indicadores de calidad, tales como el rendimiento estudiantil y la implementación de planes de mejoramiento escolar. Ellos no investigan, sin embargo, la variabilidad en las formas reales de la alineación planificada. McBeath (2009) también contrasta el liderazgo formal y estratégicamente planificado respecto de acuerdos informales *ad hoc* y planes de contingencia surgidos en el contexto de actividades e iniciativas concretas.

Algunos investigadores describen las diferentes formas de liderazgo compartido para ilustrar la variabilidad de los modelos de distribución y colaboración en la práctica de liderazgo entre los directores de escuela y otros actores. Spillane (2006) identifica tres mecanismos para la distribución de las responsabilidades de liderazgo, incluyendo la división del trabajo (distintos líderes trabajan por separado realizando tareas diferentes), la co-ejecución (múltiples líderes realizan de forma conjunta tareas interdependientes) y la ejecución en paralelo (múltiples líderes realizan las mismas tareas pero en contextos diferentes). A continuación, define tres tipos de co-ejecución: la distribución colaborativa (dos o más líderes incorporan una misma práctica de liderazgo en el mismo contexto); la distribución colectiva (dos o más líderes realizan tareas interdependientes en apoyo al mismo objetivo, pero en contextos diferentes); y la distribución coordinada (acciones interdependientes de dos o más líderes, realizadas en una secuencia específica). Del mismo modo, otros (por ejemplo, Gronn, 2002; Goldstein, 2003) diferencian situaciones donde se pone en práctica el liderazgo para tareas específicas, incorporando a varios líderes ya sea conjuntamente o bien por separado. Estos hallazgos y los conceptos asociados son importantes porque demuestran que el liderazgo compartido no debería ser considerado solo como una forma de acuerdos y prácticas de co-liderazgo. Grubb y Flessa (2006), examinando una serie de acuerdos de liderazgo alternativo, llegan a la misma conclusión. Se examinaron los co-liderazgos de jefatura (relevantes para el contexto chileno), la rotación en la dirección del colegio, e incluso las escuelas sin director, de acuerdo con las formas en que se distribuye el liderazgo a través de una amplia gama de personas con distintas funciones. En una época de creciente atención a la importancia del liderazgo y permanente escasez de educadores interesados en el cargo, los acuerdos alternativos merecen un nuevo examen por parte de las autoridades de política pública.

Otra dimensión de la investigación y del discurso sobre el liderazgo compartido en las escuelas, y que sigue estando relativamente poco desarrollada, es una conceptualización más concreta y gráfica de lo que son, de hecho, las prácticas de liderazgo, para ser compartidas de distintas maneras entre los directores y otros líderes de la escuela. Anderson y colaboradores

(2009) adoptaron un marco de prácticas de liderazgo básicas sobre la base de una revisión de los liderazgos exitosos en las escuelas (Leithwood et al., 2006). Estas incluyen ajustes en la dirección, desarrollo de personal, estructuración de los lugares de trabajo y gestión del programa de instrucción escolar. A través de un análisis de estudios de caso, Anderson y sus colegas demostraron que los directores eran más propensos a compartir el liderazgo para el desarrollo de las personas y la gestión del programa de instrucción que para establecer las directrices y decidir sobre el diseño del lugar de trabajo y los acuerdos correspondientes. También descubrieron que los patrones del liderazgo compartido al interior de las escuelas, consideradas aisladamente, muy a menudo variaban en función de los objetivos e iniciativas específicas de mejora en el rendimiento (por ejemplo, la aplicación de un nuevo programa de matemáticas o de nuevas estrategias para la enseñanza de la lectura) y que esta variación estaba estrechamente vinculada con las fuentes de experticia para conducir y apoyar esas iniciativas. Aunque algunos estudiosos sostienen que el liderazgo compartido puede ocurrir como una característica permanente de la cultura organizacional de una escuela (por ejemplo, McBeath, 2009), la investigación de Anderson y sus colegas nos recuerda que las formas reales de los patrones de distribución pueden variar dependiendo de las iniciativas de las escuelas y la disponibilidad de los conocimientos especializados.

Para concluir esta perspectiva general de los conceptos y resultados de las investigaciones sobre el liderazgo compartido, observamos lo poco que se sabe realmente acerca de la evolución en la distribución del liderazgo en las escuelas, en tanto disposición planificada y estratégica de la práctica del liderazgo y su influencia. Sin duda alguna, no obstante, las formas efectivas y las normas de distribución del liderazgo no se desarrollan simplemente de un momento a otro. McBeath (2009), por ejemplo, describe cómo el liderazgo compartido puede surgir e incrementarse en la medida que los miembros de la organización demuestran su capacidad para asumir responsabilidades y trabajar constructivamente con los demás. Finalmente, y a pesar de la creencia popular de que el liderazgo compartido es bueno para mejorar y mantener la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, la evidencia actual que vincula realmente las medidas de liderazgo compartido con los indicadores de calidad de la enseñanza y mejores resultados de los estudiantes, sigue siendo un enorme agujero en la literatura de referencia. Esta brecha, sin embargo, es más un reflejo de las dificultades metodológicas en la medición del liderazgo y sus consecuencias para el logro de los estudiantes que un argumento contra el valor del liderazgo compartido.

Nuestro repaso de la investigación y del debate internacional sobre la distribución de liderazgo para la mejora en las escuelas pone de relieve la importancia de replantear el liderazgo desde una perspectiva funcional más que personal. Esto tiene implicancias tanto para la investigación como para la política pública sobre liderazgo en Chile. En términos de investigación, significa que se debería otorgar mayor atención a la constitución y el trabajo de equipos de liderazgo escolar; o en otras palabras, que la investigación sobre liderazgo en las escuelas debería incluir pero no limitarse a las acciones de los directores. En términos de política pública, sugiere que los esfuerzos emergentes para mejorar la práctica del liderazgo escolar, a través de la exigencia de mayores responsabilidades y el ofrecimiento de nuevas oportunidades para el desarrollo profesional, debería considerar de qué manera la capacidad del liderazgo escolar puede ser fortalecida más allá del director de la escuela mediante la inclusión de personal del establecimiento, tales como los jefes de Unidad Técnica Pedagógica y otros actores que trabajan como miembros de los equipos de liderazgo escolar.

Tendencia de investigación 3: Directores en el contexto de un sistema local

Ya sea en los sectores de escuelas públicas o privadas, los directores no llevan a cabo sus funciones en el vacío. Ellos son parte de los sistemas escolares que dan forma al cargo para el cual fueron designados, al foco de atención que privilegian desde esta posición, a lo que hacen, cómo lo hacen, y los apoyos profesionales y presupuestarios con que cuentan para llevar a cabo sus responsabilidades en las escuelas. A fin de entender genuinamente la labor de los directores, es necesario examinar el rol que desempeñan en el contexto local y más ampliamente en los sistemas escolares donde trabajan (por ejemplo, regional, nacional).

Solo en la última década los investigadores en educación han dirigido su atención sobre las influencias del sistema escolar en el rol del director, especialmente respecto de su relación con el rendimiento escolar. Este tipo de investigación forma parte de un interés más amplio en el trabajo de mejora de las escuelas por parte de las agencias de educación locales que operan en los niveles intermedios de la organización del sistema educativo, entre las autoridades educacionales del gobierno y las escuelas a nivel local. Llevan distintos nombres según los países, y se les conoce comúnmente como distritos escolares en América del Norte y como autoridades educativas locales (*local education authorities*, LEA) en el Reino Unido, donde se han llevado a cabo la gran mayoría de las investigaciones sobre estas agencias de nivel medio. En algunas zonas del mundo operan como agencias semi-independientes, con sus autoridades propias elegidas o designadas localmente, incluso en el sector de educación pública. En otras zonas del mundo, sin embargo, funcionan como unidades organizacionales dentro de las agencias del gobierno municipal o regional. En Chile son conocidas corrientemente como “sostenedores”. Esta designación abarca tanto a las autoridades de las escuelas públicas que operan como brazos de los gobiernos municipales como así también a los propietarios de las escuelas privadas subvencionadas y no subvencionadas del país. Nuevas formas de organización intermediaria están emergiendo en América del Norte y Europa en respuesta a los cambios en las políticas públicas, de modo de permitir mayor autonomía de las escuelas en su gobernabilidad y la colaboración público-privada en la gestión de las escuelas públicas. En Estados Unidos esto se ejemplifica en el crecimiento de las “organizaciones de gestión de la educación” (*education management organizations*, EMO), que son contratadas por las autoridades locales del distrito escolar para operar y apoyar el creciente número de escuelas públicas. En Inglaterra, donde a las escuelas se les ha concedido en la última década una mayor autonomía respecto de las autoridades educativas locales, han surgido nuevas organizaciones que vinculan la gobernabilidad de las escuelas con formas alternativas de colaboración, así como variados mecanismos de apoyo a través de federaciones, cadenas, redes o consorcios (Hill, 2010). Las autoridades nacionales de Chile están actualmente debatiendo la posibilidad de reestructurar el diseño comunal de sostenedores de las escuelas públicas como entidades semi-independientes con autoridades educativas locales, en vez de organizaciones bajo control municipal y administradas por los alcaldes. Lo que esto podría significar para el rol y la responsabilidad de los sostenedores municipales como nivel intermedio del sistema de educación pública en Chile, sigue siendo incierto. Dada la creciente demanda por rendición de cuentas en la mejora del rendimiento estudiantil en las escuelas chilenas, y la incertidumbre que rodea el futuro estatus y rol de las autoridades locales en un mejor gobierno y logro escolar, parece pertinente explorar el conocimiento sobre las agencias de educación locales.

Las escuelas privadas y semi-privadas también existen en sistemas de organización de diverso tamaño y desarrollados por autoridades no gubernamentales. Muchos de estos sistemas son administrados a través de directorios (*school boards*) por organizaciones religiosas. Los sistemas independientes de escuelas laicas, paralelos a la escuela pública, también son comunes en algunas regiones del mundo. El ejemplo más célebre y extendido es el BRAC (*Bangladesh Rural Advancement Corporation*), una organización no gubernamental que gestiona y apoya más de 30.000 escuelas independientes, otorgando servicio principalmente a las comunidades rurales y pobres en Bangladesh. Chile es a este respecto algo único, debido a la gran proporción de escuelas privadas subvencionadas y no subvencionadas, y en razón de que la gran mayoría de ellas funcionan de manera independiente o en pequeños enclaves bajo sus propias autoridades. A pesar de que a menudo se comparan los resultados del logro estudiantil entre las escuelas y los sistemas público y privado, existe sin embargo escasa investigación acerca del trabajo de las autoridades en el sistema privado, cómo difieren respecto de sus colegas del sistema público y qué efectos tiene esto en la calidad y el mejoramiento de las escuelas.

Independientemente de la forma y el estatus de gobierno de estas autoridades escolares, es pertinente preguntarse de qué manera el rol que desempeñan los directores en la administración y mejora de sus escuelas se ve influido por la acción y el apoyo de los niveles intermedios de gobernabilidad dentro del cual sitúan su trabajo. La mayor parte de las investigaciones existentes sobre el rol de los niveles intermedios de la organización del sistema escolar se ha producido en los Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, por lo que nuestra perspectiva se ve limitada a este respecto. Del mismo modo, la mayor parte de la investigación actual se centra en las formas más tradicionales de organización (los distritos escolares, autoridades educativas locales, etc.) en el sector público. Las investigaciones sobre las nuevas formas de organización de tipo intermediario mencionadas más arriba, tanto en el sector público como privado, apenas están comenzando a aparecer y son a menudo demasiado descriptivas en cuanto a las estructuras y los procesos organizacionales, dejando en suspenso si hacen o no alguna diferencia (positiva o negativa) en la calidad del liderazgo y en la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas, a la espera de futuros estudios comparativos.

En los últimos 25 años ha habido una tendencia mundial de los gobiernos hacia políticas públicas que exigen normas comunes aplicables a los planes de estudio y rendimiento de los estudiantes, con pruebas basadas en sistemas de rendición de cuentas para juzgar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas, y con intervenciones específicas para mejorar aquellas de bajo rendimiento. Dentro de esta política orientada a resultados y en el contexto de la rendición de cuentas, las investigaciones recientes han estudiado el rol de las organizaciones y autoridades intermedias del sistema educativo y su influencia en la calidad y la mejora de la escuela al interior de dicho proceso. Una línea de estudio demuestra sencillamente que los distritos escolares hacen la mediación y dan forma a la interpretación e impacto de las políticas gubernamentales en la escuela y a nivel de las aulas, es decir, que los distritos sí tienen importancia cuando se trata de la implementación de políticas públicas por parte de los directores y profesores, aunque esta influencia no siempre sea positiva en términos de cumplimiento de los mandatos del gobierno (Spillane, 1996; Corcoran et al., 2001). Esta conclusión es en particular relevante para el contexto chileno, donde las políticas y regulaciones se han fijado históricamente a nivel nacional, en apariencia con poca discrecionalidad en la autoridad local de educación y en el nivel de la escuela (por ejemplo, las escalas salariales del personal docente, las condiciones de trabajo de los profesores, los

procesos para nombrar a los directores escolares, los estándares curriculares, los exámenes nacionales de rendición de cuentas). Como el gobierno chileno transfiere de manera creciente más poder y rendición de cuentas a los niveles intermedios del sistema educativo, el papel de las autoridades locales en la prestación de educación y en el mejoramiento de su calidad será cada vez más importante, y en muchos aspectos incierto, dada la falta de experiencia previa y capacidad local para asumir nuevos roles en la gobernabilidad y mejora.

Una segunda línea de estudio se centra en la identificación de las características de las autoridades y organizaciones intermedias de alto desempeño y mejora, con el fin de explicar lo que da cuenta de su rendimiento en comparación con las que realizan desempeños normales o bajos. Estas son aquellas donde los estudiantes, en la mayoría de las escuelas sometidas a una rendición de cuentas, han alcanzado altos niveles en las pruebas externas o han mostrado mejoras significativas en el tiempo. Esta investigación ha sido revisada y resumida por múltiples investigadores con conclusiones similares acerca de las políticas y estrategias clave a nivel intermedio para hacer una diferencia en la calidad del rendimiento escolar (por ejemplo, Anderson, 1996; Marsh, 2002; Leithwood, 2010). La investigación empírica en curso continúa validando y profundizando la comprensión de estas conclusiones. Por ejemplo, en un análisis de los datos extraídos de un estudio de métodos mixtos sobre 43 distritos escolares (grandes, pequeños; urbanos, rurales; de ingresos altos y bajos), Anderson y Seashore Louis (2012) concluyeron que los distritos de mayor rendimiento están dirigidos por personal profesional que realiza las siguientes acciones:

- Comunicar una fuerte creencia en la capacidad de los maestros y directores de escuela para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, y en la capacidad del distrito para desarrollar las condiciones organizativas necesarias para que eso suceda (alta efectividad colectiva).
- Establecer un consenso sobre las expectativas básicas para la práctica profesional (el currículo, la enseñanza, el liderazgo).
- Diferenciar el apoyo a las escuelas en relación con la capacidad de demostrar cumplimiento y habilidad en la implementación de las expectativas, con flexibilidad para la innovación.
- Establecer expectativas claras para las prácticas de liderazgo escolar, y establecer sistemas de desarrollo de liderazgo para seleccionar, capacitar y ayudar a los directores y maestros líderes en consonancia con las expectativas del distrito.
- Proporcionar instancias organizadas para los maestros y directores con el fin de que participen en la comunicación escuela-a-escuela, centrándose en los desafíos de mejorar el aprendizaje estudiantil y la implementación del programa.
- Desarrollar y modelar estrategias y normas para la investigación local en los desafíos relacionados con el aprendizaje del estudiante y la ejecución del programa.
- Coordinar el apoyo del distrito para la mejora escolar en todas las unidades organizacionales (por ejemplo, la supervisión, el currículo y la instrucción, el desarrollo del personal, recursos humanos) en relación con las prioridades del distrito, las expectativas para la práctica profesional y una comprensión compartida de los objetivos y necesidades de escuelas específicas (Anderson y Seashore Louis, 2012, pp. 181-182).

Aunque la investigación sobre las organizaciones intermedias del sistema escolar y su rol en la prestación de guía y apoyo para la mejora de la escuela no examina en profundidad la influencia de las políticas y acciones a nivel del distrito sobre el trabajo de los directores y otros miembros de los equipos de liderazgo escolar, sí destaca en cambio que los sostenedores más eficaces en cuanto al rendimiento académico otorgan una enorme atención al apoyo a la calidad del liderazgo escolar como un factor clave. Es claro el mensaje de que una mejora a gran escala en la calidad de las escuelas es improbable que ocurra si la responsabilidad simplemente se deja a los directores sin un apoyo a nivel de sistema.

La investigación acerca de los efectos que produce el trabajo de la oficina central de las organizaciones intermedias sobre el liderazgo de los directores para la mejora de la escuela aborda este tema de diferentes maneras. Algunas investigaciones recientes sobre la relación entre las políticas públicas a nivel de distrito y las acciones y el trabajo de los directores exploran cómo estas interactúan en el desarrollo de énfasis especiales de la actividad de liderazgo consideradas particularmente relevantes para la mejora de la escuela, tales como el uso de datos sobre el aprendizaje del estudiante y otros indicadores que informan la toma de decisiones acerca de los objetivos de mejora, actividades y resultados de la escuela (por ejemplo, Wohlstetter et al., 2010). Johnson y Chrispeels (2010) adoptaron un marco para la conceptualización y el análisis de cómo los diversos vínculos entre la oficina del distrito escolar y las respuestas de los directores y maestros pueden aplicarse a tres iniciativas de reforma. Estos incluyen recursos, estructuras, comunicaciones, vínculos relacionales e ideológicos. Los vínculos relacionales e ideológicos ejercen más influencia en el compromiso, la coherencia, el aprendizaje profesional y la responsabilidad del personal de la escuela frente a estas reformas. Los vínculos estructurales se relacionan más con las acciones del distrito para controlar y asegurar el cumplimiento de las expectativas sobre el sistema escolar. Los vínculos de recursos y comunicaciones se utilizan tanto para el control como para las dimensiones de influencia profesional del distrito sobre la reforma de la escuela.

Otros estudios han investigado si acaso y de qué modo los factores a nivel de las organizaciones intermedias afectan la confianza de los directores en sus capacidades personales para ser líderes eficaces. En estudios realizados en Estados Unidos, se reporta que las políticas y acciones del distrito ejercen una influencia significativa sobre el sentido de eficacia profesional de los directores (por ejemplo, Tschannen-Moran y Gareis, 2007; Leithwood et al., 2012). Por otra parte, Anderson, Marfán y Horn (2012) investigaron el sentido de eficacia del director para la mejora escolar en Chile, utilizando datos de una encuesta a maestros y directores de 649 escuelas básicas. Las aportaciones de los sostenedores no influyeron de manera significativa en el informe de auto-percepción de los directores respecto de su eficacia para una mejora del rendimiento escolar (con exclusión de las escuelas del sector privado donde el director era también el propietario del establecimiento). Esto puede reflejar la función predominantemente administrativa que los sostenedores han desempeñado de manera tradicional en el nivel intermedio del sistema de organización escolar en Chile, y la tendencia en las escuelas a depender más de proveedores externos que de sus propios recursos internos para la asistencia técnica y el apoyo profesional.

En suma, si bien todavía queda mucho por aprender acerca de los factores que están afectando los esfuerzos de los directores para mejorar y mantener la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas, la investigación existente indica que las autoridades educativas locales, tales como los distritos y sostenedores escolares, influyen en las motivaciones de los directores, sus habilidades y condiciones de trabajo relacionadas con este objetivo. La relación

entre los sostenedores del sector municipal o privado y el liderazgo a nivel de la escuela, no ha sido estudiada suficientemente en Chile. Dado el creciente énfasis en la planificación del rendimiento escolar y la rendición de cuentas, tanto a nivel de la escuela como del distrito, y los debates acerca de la reestructuración y gobernabilidad de las agencias locales de educación a nivel municipal, el rol y la influencia de los sostenedores en este proceso es un área importante para el futuro de la investigación y el enfoque para el cambio. Podríamos argumentar que esto es igualmente cierto para las escuelas privadas subvencionadas y no subvencionadas, la mayoría de las cuales operan sin el beneficio de un sistema organizado de apoyo profesional intermediario. Las autoridades privadas, sin embargo, aún tienen responsabilidad en proporcionar acceso a un efectivo desarrollo profesional y otras formas de asistencia técnica para mantener y mejorar la calidad de sus escuelas.

Tendencia de investigación 4: Liderazgo en la escuela particular y otros entornos empresariales

La última área de investigación sobre el liderazgo que hemos identificado es un trabajo centrado en las escuelas privadas, independientes y particulares. Nuestro análisis aquí es más exploratorio que en las secciones anteriores. De hecho, nuestra principal conclusión es que el *interés* sobre el liderazgo en este sector específico supera la *cantidad* de estudios empíricos disponibles sobre estas situaciones especiales. En nuestro examen de la reciente literatura en administración educativa nos hubiera gustado, en todo caso, haber visto una rica gama de comparaciones sobre cómo el trabajo de los directores de escuelas privadas o cuasi privadas difiere en contenido (trabajo del día a día) y efectividad de sus contrapartes en las escuelas públicas. Encontramos algunos trabajos en esta línea de investigación –el estudio chileno dirigido por el CEPPE es especialmente digno de mención (ver el artículo de Weinstein y Muñoz *Cuando las atribuciones no bastan: liderazgo directivo y gestión pública o privada de escuelas en Chile*, en este mismo libro)– pero quedamos perplejos ante la escasez general de estudios dirigidos a un análisis comparativo intersectorial.

Nuestra intención en los párrafos que siguen no es involucrarnos en un debate sobre los beneficios relativos de la supervisión pública o privada en la educación de los niños. Hay una gran cantidad de investigación y debate sobre los costos y beneficios de un sistema educativo basado en el mercado, pero esa investigación está más allá del alcance de este apartado. Nuestro punto aquí, sin embargo, es que dada la realidad de distintos tipos de instituciones educativas, uno esperaría encontrar al respecto un trabajo comparativo que examinara las responsabilidades de los diferentes liderazgos detectados en las escuelas públicas o privadas. O bien, si no hay grandes diferencias –si un director de escuela es siempre un director de escuela– esperaríamos encontrar este dato en la literatura de referencia. Sin embargo, quedamos sorprendidos ante la escasa investigación existente sobre este tema y esperamos ser corregidos por los futuros lectores de este volumen.

En el sistema educacional de Estados Unidos, las escuelas privadas constituyen un sector de creciente importancia en la política pública y educativa. A partir de una política pública de descentralización que data de la década de 1990, y que cuenta con defensores tanto en la

izquierda como en la derecha política, las escuelas particulares son financiadas públicamente y concebidas bajo una considerable autonomía en la construcción de su misión, visión y enfoque en la entrega de la programación académica. Aunque las escuelas particulares no son equiparables con las escuelas privadas de financiamiento público en Chile –como botón de muestra, en Estados Unidos representan una fracción de la matrícula estudiantil, a diferencia de sus contrapartes chilenas–, los problemas de liderazgo que enfrentan estas escuelas tienen relevancia para Chile. Por ejemplo, Blitz (2011) observa que los líderes escolares enfrentan presiones del “autorizador” (es decir, la organización que otorga la franquicia para operar) ante determinados resultados en la rendición de cuentas y también por parte del mercado (es decir, la competencia con otras escuelas para generar suficiente matrícula de estudiantes).

“La tensión que existe entre la rendición de cuentas basada en el autorizador y la rendición de cuentas basada en el mercado es parte del conflicto potencial que enfrentan los líderes de las escuelas particulares. El fracaso ante cualquier exigencia de este tipo podría llevar al cierre de la escuela; sin embargo, estas exigencias también pueden entrar en conflicto” (pág. 358).

Apliquemos la observación de Blitz según el siguiente dilema: imaginemos una escuela tratando de subir sus calificaciones en las pruebas de rendimiento (y satisfaciendo por lo tanto la rendición de cuentas que exigen sus estatutos) mientras intenta al mismo tiempo no perder las características especiales que atrajeron a los padres en primer lugar (¿aprendizaje basado en juegos?, ¿currículo con contenido cultural específico?). Blitz sostiene que un aspecto crucial de la labor de liderazgo en las escuelas particulares es la gestión de estos imperativos potencialmente conflictivos.

Otros investigadores han concluido que la sucesión del liderazgo es difícil de lograr de manera efectiva en las escuelas particulares. Aunque las redes de escuelas particulares están creciendo como sector de mercado, muchas de estas escuelas siguen siendo parte de esfuerzos empresariales desarrollados a título individual, similares a los colegios particulares subvencionados de Chile. Encontrar un nuevo director que continúe la senda de éxito lograda por el fundador, en cuanto a permanecer fiel a la visión fundacional de la escuela, es crucial para la supervivencia de la misma. Esta pregunta por la sucesión del liderazgo es muy relevante para la continuidad de las escuelas particulares y se encuentra débilmente explorada en la literatura de referencia (véase Wexler y Huerta (2000) como excepción).

La duda comparativa que se halla en el corazón de este cuerpo de investigación –¿hay algo especial en el liderazgo escolar en este sector, o se trata solo de un director de escuela tal como otro director de escuela?– nos golpea de manera parecida a la pregunta dirigida al núcleo de la investigación sobre la efectividad de las escuelas con dificultades: ¿cuánto incide el contexto –en este caso, un contexto de gobernabilidad diferente– en el trabajo diario que realizan los directores?

Portin y colaboradores (2003) establecieron que:

“... mientras los colegios particulares y los líderes fundadores no son inmunes a las influencias externas, la estructura de gobernabilidad de sus escuelas (por lo general, diseñada en torno a un consejo de administración o directorio) hace la diferencia y aliviana el peso con que carga el sistema general. Y si bien las escuelas independientes y particulares deben estar licenciadas por la autoridad y deben cumplir con las

regulaciones básicas del estado, la ciudad y el condado, aun así están menos afectadas directamente por estos estamentos” (pág. 31).

De modo sustantivo, estos investigadores concluyeron que estas estructuras diferenciadas de gobernabilidad conducen a distintos tipos de liderazgo compartido en los diferentes sectores. Los autores encontraron que “los líderes de las escuelas privadas/empresariales informaron ser más propensos a compartir el liderazgo en torno a la cultura, la visión estratégica y los recursos humanos” (pág. 31). Los autores explican esta diferencia de la siguiente manera: “en virtud de su autonomía y falta de matrícula garantizada, muchas de estas escuelas aprecian la definición de una misión simple y clara... Las escuelas públicas tradicionales, en contraste, pueden tener misiones más difusas y en gran medida definidas por presiones y demandas externas” (pág. 31).

La afirmación de que una mayor autonomía del director conduce a una mayor efectividad de la escuela es una convicción fundamental para los defensores de la descentralización y la privatización escolar. Se hace necesaria mayor investigación para saber más acerca de lo ajustado de esta creencia en relación con un examen empírico. Incluso la evidencia del propio informe de Portin y colaboradores es poco clara. Para un director de escuela, tal como estos autores señalan, un consejo de administración no necesariamente resulta menos invasivo que un superintendente del distrito en los asuntos del día a día. En su propio estudio, estos investigadores detectaron un ejemplo de micro-gestión sobre “las finanzas, los recursos humanos y el currículo” (pág. 35). Pero tampoco es que haya nada inherente a la estructura de gobernabilidad de un directorio que conduzca a un resultado específico, en lugar de las difusas misiones de la escuela. Por lo demás, así como la gestión administrativa de una escuela de estructura privada o empresarial puede permitir el florecimiento del liderazgo compartido, también podría alentar el surgimiento de una estructura tradicional de liderazgo jerárquico. Para las escuelas particulares, basadas en una filosofía de retorno a los valores básicos o con un líder fundador carismático, semejante aproximación al liderazgo no sería sorprendente.

Curiosamente, la investigación en Chile que compara las prácticas de liderazgo de los directores de escuelas privadas con las de los directores de escuelas municipales también pone en duda la creencia popular que sitúa en la autonomía de los directores el motor del logro escolar. Como concluyen Weinstein y Muñoz (2011)¹:

“... no basta con disponer de mayores atribuciones para el ejercicio de la posición de director –como ocurre en las escuelas privadas subvencionadas– para que se desarrollen efectivamente prácticas expresivas de un mejor liderazgo directivo”.

De hecho, los maestros de las escuelas municipales dieron puntuaciones más altas a sus directores en varios ámbitos de liderazgo. Es importante destacar, sin embargo, que tanto los profesores del sector municipal como los del sector privado percibieron a sus directores de escuela como teniendo menos influencia en la práctica de la enseñanza que en otras realidades de la organización. En las palabras de Weinstein y Muñoz:

“Los directores de escuelas municipales, a juicio de los docentes, desarrollan con mayor frecuencia que sus colegas del sector privado las prácticas de liderazgo efectivo en materia de rediseño de la organización y su vínculo con su entorno, así como de

¹ En el artículo *Cuando las atribuciones no bastan: liderazgo directivo y gestión pública o privada de escuelas en Chile*, que se incluye en este mismo volumen.

gestión de la instrucción. Más allá de su dependencia, los directores tienden, a juicio de los docentes, a desarrollar sus mejores prácticas en ‘establecer una dirección para la escuela’ y presentan su ámbito más débil en lo más decisivo para la mejora de los resultados de los alumnos: la gestión de la instrucción”.

Este matizado hallazgo –según el cual los directores de los diferentes sectores efectivamente parecen cumplir con sus responsabilidades laborales de distintas maneras, pero, independientemente del sector, el liderazgo educativo sigue siendo el aspecto menos efectivo de sus esfuerzos– sugiere que otras dinámicas distintas de “la autonomía” influyen en el impacto que los líderes tienen sobre las escuelas.

Como dejan entrever los distintos títulos asignados a los directores de las escuelas en los diferentes sectores (rector, director, o CEO en oposición a director), las descripciones del trabajo de los líderes escolares en los diferentes sectores del sistema educativo, en efecto, varían notoriamente (Blitz, 2011). El tema para una investigación y análisis comparativo –que, hasta donde podemos decir, sigue siendo poco explorado– es si las diferentes tareas que los líderes deben realizar están suficientemente diferenciadas como para requerir nuevas teorizaciones y marcos de estudio. Un líder de una escuela privada en Ontario, Canadá, tendrá por ejemplo que abordar cuestiones de pago por desempeño, comercialización de la escuela y gestión financiera, de maneras muy distintas a su contraparte en la escuela pública. Pero, ¿cuestiona esto la afirmación de Leithwood y colaboradores (2008) de que “casi todos los líderes exitosos se basan en el mismo repertorio de prácticas de liderazgo” (pág. 29)? En ausencia de estudios empíricos comparativos, es difícil saber si los líderes de las escuelas privadas o independientes trabajan de hecho de manera eficiente en las distintas tareas de las cuatro categorías que Leithwood y sus colegas identificaron, a saber: la construcción de la visión y configuración de las directrices, la comprensión y el desarrollo de las personas, el rediseño de la organización, y la gestión del programa de enseñanza y aprendizaje (pág. 30).

¿Dónde situar algo como el marketing en el marco de Leithwood? Tal como Oplatka (2006) ha investigado, un aspecto distintivo del liderazgo escolar en el sector particular es la comercialización de la escuela para los posibles clientes. Las conclusiones de Oplatka sugieren que dicha tarea es importante en un entorno donde las escuelas compiten por la inscripción de matrícula, aun cuando pocos maestros o administradores están preparados para realizar este trabajo de manera consistente o eficaz. ¿Acaso el trabajo de marketing cae bajo la categoría de “construcción de la visión y configuración de las directrices”, o es distinto de alguna manera?

Nuestro examen de los recursos disponibles para los líderes escolares en entornos independientes o particulares sugiere que hay una demanda de investigación específica que apoye el desarrollo del liderazgo y la efectividad. Curiosamente, la Asociación Nacional de Escuelas Independientes (NAIS), una organización de escuelas independientes con sede en Estados Unidos, incluye una página de intercambio de investigación en su sitio web. Con enlaces separados para la investigación en administración/gestión y liderazgo/gobernabilidad, NAIS replica un archivo binario (impugnado) en investigación genérica sobre administración en educación, donde el liderazgo y la gestión constituyen esferas separadas. Una búsqueda de recursos en Internet también reveló un puñado de programas de “liderazgo en escuelas independientes”, desde prácticas de verano a programas de posgrado más amplios, en conocidas universidades estadounidenses como Vanderbilt y Johns Hopkins. Estos programas indican que hay un mercado para la programación focalizada en líderes escolares

independientes. ¿Qué beneficios obtendrían los participantes de un enfoque específico en el sector independiente que no tendrían la posibilidad de obtener en un programa de liderazgo más genérico?

Una posible explicación para el creciente interés en el desarrollo de programas de liderazgo independiente es que los requisitos para el ingreso en la profesión son diferentes en este sector respecto de las escuelas públicas. Mientras que los directores en el sistema público provienen de las filas de los docentes, los líderes escolares en el sistema no público pueden originarse en un campo enteramente distinto del educacional. Por lo tanto, el conocimiento de los modelos de negocio podría ser superior al conocimiento de los sistemas educativos en las filas de los líderes escolares independientes o particulares.

Hay implicancias aquí sobre las cuales vale la pena detenerse: si de hecho los contextos organizacionales importan, entonces el reclutamiento, la selección y evaluación de los líderes escolares debería por definición tomar esto en consideración y operar de forma distinta para diferentes contextos. Moos (2001) ha observado que puede estar sucediendo exactamente lo contrario, una homogeneización en la forma de considerar el liderazgo escolar. Tal como este autor concluye en su análisis comparativo de los discursos de liderazgo escolar en Dinamarca:

“Cuando se desarrollan descripciones y análisis de las expectativas para el liderazgo escolar, no debemos olvidar que el término “líderes escolares” es un significante muy fluido. Creemos estar hablando del mismo fenómeno, pero muy a menudo este no es el caso. No podemos hablar de este tema, de estos conjuntos de prácticas, y de estos conjuntos de funciones o teorías, si no abarcamos también las políticas públicas, la gobernabilidad, la organización, la cultura y las finalidades educativas que los líderes escolares se supone que deben llevar adelante” (pág. 163).

Volvemos, pues, a un conjunto básico de preguntas que permanecen inexploradas en esta literatura de referencia: el liderazgo *con qué propósito*, el liderazgo *cómo* y ejercido *por quién*, y el liderazgo *para producir qué efectos o impactos*. El estudio comparativo, como el del CEPPE, que intenta responder a estas preguntas indagando en todos los sectores, es valioso y justifica la atención de los gestores de política pública, independientemente de si reafirma o contradice las ideas predominantes sobre el liderazgo y la autonomía.

Conclusión

En Chile los responsables de las políticas públicas en educación están listos para iniciar una nueva ronda de reformas al sistema. Teniendo en cuenta que todas las reformas escolares requieren de un liderazgo para una implementación efectiva, la consideración de las tendencias que hemos identificado aquí tiene el potencial de configurar decisiones basadas en la investigación. ¿Cuáles son las principales tomas de posición para los responsables de políticas públicas?

En primer lugar, mejorar los resultados en las escuelas con altos índices de pobreza requerirá un liderazgo escolar efectivo, pero las respuestas fáciles sugeridas por algunas investigaciones pueden ser engañosas. Los nuevos líderes no serán necesariamente mejores;

la autonomía no conducirá necesariamente a un mejor rendimiento; y la supuesta falta de esfuerzo de los líderes puede no ser la mejor explicación para los bajos puntajes actuales en las escuelas con alta pobreza. Sabemos con certeza que el liderazgo importa en toda clase de escuelas; y porque lo que está en juego es tan delicado, la comprensión del contenido del trabajo de liderazgo en contextos difíciles se hace especialmente importante. Más de un tercio de los estudiantes en Chile asisten a la escuela en contextos de alta pobreza; mejorar las oportunidades educativas y las posibilidades de vida para este importante sector de la población requerirá un aumento de la cobertura académica, así como de apoyos académicos disponibles para esas escuelas. Los líderes escolares están bien posicionados para proporcionar ambos, si están adecuadamente suministrados.

Segundo, las investigaciones sobre el liderazgo compartido deberían recordar a los responsables de políticas públicas que la promoción del esfuerzo colaborativo entre los educadores para mejorar la instrucción, podría tener un impacto más positivo y duradero que la simple reestructuración del liderazgo en las cadenas de mando. Conceder al director de escuela mayor autoridad, sin tener en cuenta la forma en que él o ella trabajará colaborativamente con el personal, no constituye un plan estratégico ni un enfoque sustentable a largo plazo para la mejora del rendimiento escolar. La investigación sobre el liderazgo compartido nos recuerda que debemos considerar el liderazgo como un fenómeno organizacional, y no simplemente como la característica de una persona individual. Invertir en el liderazgo para la mejora escolar, por lo tanto, significa invertir en la capacidad de la organización.

En tercer lugar, la creciente transferencia de autoridad a los niveles intermedios del sistema educativo (como los distritos o sostenedores) y la creciente influencia de esa autoridad, ofrecen riesgos y posibilidades. El potencial para apoyar a las escuelas es grande; las autoridades locales, después de todo, son más cercanas a las escuelas que un distante ministerio nacional y están ostensiblemente más conscientes de cómo ayudar en contextos locales. Pero la pregunta permanece: ¿tienen los sostenedores locales a nivel intermedio, de hecho, la experiencia necesaria para ayudar a las escuelas a mejorar sus rendimientos en forma sustantiva? Se hará necesario el desarrollo profesional de los líderes del distrito si, a su vez, estos han de trabajar en forma efectiva con los líderes de nivel escolar, especialmente en las “tecnologías básicas” de la enseñanza y el aprendizaje.

Por último, dada la realidad institucional de la educación chilena, las discusiones genéricas sobre “el liderazgo en la escuela” pueden resultar menos útiles que el debate del liderazgo al interior de determinados sectores. Estudios recientes en Chile indican que los líderes de las escuelas privadas subvencionadas no son más propensos a utilizar métodos efectivos que los líderes de las escuelas municipales. Las políticas públicas nacionales que mantienen grandes expectativas sobre la responsabilidad de los líderes escolares, pero les proporcionan poco desarrollo profesional y apoyo, han esbozado solo la mitad del proyecto para la mejora de los resultados educativos. El desarrollo profesional a través de los dos sectores con financiamiento público parece ser la próxima inversión lógica para el mejoramiento escolar en Chile.

Bibliografía

- Anderson, S. E. (2006). The school district's role in educational change. *International Journal of Educational Reform*, 15(1), 13-37.
- Anderson, S. E., Marfán, J. y Horn A. (2012). Making sense of principals' efficacy. Paper presented at International Congress for School Effectiveness and Improvement. ICSEI: Malmo, Sweden, January 2013.
- Anderson, S. E., Moore, S. y Sun, J. (2009). Positioning the principals in patterns of school leadership distribution. En K. Leithwood, B. Mascall. y T. Strauss (Eds.), *Distributed leadership according to the evidence*. New York, NY: Routledge, pp. 111-136.
- Anderson, S. E. y Seashore Louis, K. (2012). The "district difference": A new perspective on the local challenges for improvement. En K. Leithwood y K. Seashore Louis (Eds.), *Linking leadership to student learning* (pp. 181-202). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Blitz, M. (2011). Market-based and authorizer-based accountability demands and the implications for charter school leadership. *Journal of School Choice*, 5 (4), 357-396.
- Bryk, A., Sebring, P. B., Allensworth, E., Luppescu, S. y Easton, J. Q. (2010). *Organizing schools for improvement: Lessons from Chicago*. Chicago: University of Chicago Press.
- Carnoy, M., Elmore, R. y Siskin, L. (Eds.) (2003). *The new accountability: High schools and high-stakes testing*. New York: Routledge.
- Chenoweth, K. (2007). *"It's being done": Academic success in unexpected schools*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- Copland, M. (2001). The myth of the superprincipal. *Phi Delta Kappan*, 82(7), 528-533.
- Corbett, D., Wilson, B. y Williams, B. (2002). *Effort and excellence in urban classrooms: Expecting -and getting- success with all students*. New York: Teachers College Press/Washington, DC: National Education Association Professional Library.
- Corcoran, T., Fuhrman, S. y Belcher, C. (2001). The district role in instructional improvement. *Phi Delta Kappan*, 83(1), 78-84.
- Edmonds, R. (1979). Effective schools for the urban poor. *Educational Leadership*, 37, 15-24.
- Flessa, J. (in press). Principals as middle managers: School leadership during the implementation of Primary Class Size reduction policy in Ontario. *Leadership and Policy in Schools*.
- Flessa, J. (2009). Urban school principals, deficit frameworks, and implications for leadership. *Journal of School Leadership*, 19(3), 334-373.
- Flessa, J., Gallagher-Mackay, K. y Ciuffetelli Parker, D. (2010). "Good, steady progress": Success stories from Ontario elementary schools in challenging circumstances. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, Issue # 101. March 9, 2010.
- Frempong, G. y Willms, J. D. (2002). Can school quality compensate for socioeconomic disadvantage? En J. D. Willms (Ed.), *Vulnerable Children* (pp. 277-304). Edmonton: University of Alberta Press.

- Goldstein, J. (2003). Making sense of distributed leadership: The case of peer assistance and review. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 25(4), 397-421.
- Gronn, Peter (2002). Distributed leadership. En K. Leithwood y P. Hallinger (Eds.), *Second International Handbook of Educational Leadership and Administration* (pp. 653-696). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer.
- Grubb, W. N. y Flessa, J. (2006). "A job too big for one": Multiple principals and other non traditional approaches to school leadership. *Educational Administration Quarterly*, 42(4), 518-550.
- Grubb, W. N. y Tredway, L. (2010). *Leading from the inside out: Expanded roles for teachers in equitable schools*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- Hill, R. (2010). *Chain reactions: a think piece on the development of chains of schools in the English school system*. Resource document. National College for Leadership of Schools and Children's Services.
- Institute for Educational Leadership. (2000). *Leadership for student learning: Reinventing the principalship*. Washington, DC: School Leadership for the 21st Century Initiative.
- Johnson, D. (2005). *Signposts of success: Interpreting Ontario's elementary school test scores*. Ottawa: C.D. Howe Institute.
- Johnson, P. y Chrispeels, J. (2010). Linking the central office and its schools for reform. *Educational Administration Quarterly*, (46)5, 738-775.
- Leader, G. (with Stern, A.). (2008). *Real leaders, real school: Stories of success against enormous odds*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- Leithwood, K. (2010). Characteristics of school districts that are exceptionally effective in closing the achievement gap. *Leadership and Policy in Schools*, 9(3), 245-291
- Leithwood, K., Anderson, S. y Seashore Louis, K. (2012). Principal efficacy: District led professional development. En K. Leithwood y K. Seashore Louis (Eds.), *Linking leadership to student learning* (pp. 119-141). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A. y Hopkins, D. (2006). *Successful school leadership: What it is and how it influences pupil learning (Chapter 2: The Nature of Successful Leadership Practices)*. London: Department for Education and Skills, Research Report 800.
- Leithwood, K. y Duke, D. (1999). A century's quest to understand school leadership. En J. Murphy y K. S. Louis (Eds.), *Handbook of research on educational administration* (second edition) (pp. 45-72). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Leithwood, K., Harris, A. y Hopkins, D. (2008). Seven strong claims about successful school leadership. *School Leadership and Management*, 28(1), 27-42.
- Leithwood, K., Mascall, B., Strauss, T., Sacks, R., Memon, N. y Yashkina, A. (2009). Distributing leadership to make schools smarter: Taking the ego out of the system. En Leithwood, K., Mascall, B. y Strauss, T. (Eds.), *Distributed leadership according to the evidence* (pp. 223-252). New York, NY: Routledge.
- Levin, B. (2008). *How to change 5000 schools: A practical approach for leading change at every level*. Cambridge: Harvard Education Press.

- Levin, B. y Fullan, M. (2008). Learning about system renewal. *Educational Management, Administration, & Leadership*, 36, 289-303.
- Marsh, J. (2002). How districts relate to states, schools, and communities: A review of emerging literature. En A. Hightower, M. S. Knapp, J. Marsh y M. McLaughlin (Eds), *School districts and instructional renewal* (pp. 25-40). New York, NY: Teachers College Press.
- McBeath, J. (2009). Distributed leadership: Paradigms, policies and paradox. En Leithwood, K, Mascall, B. y Strauss, T. (Eds.), *Distributed leadership according to the evidence* (pp. 41-58). New York, NY: Routledge.
- Moos, L. (2011). Educating Danish school leaders to meet new expectations. *School Leadership and Management*, 31(2), 155-164.
- Núñez, I., Weinstein, J. y Muñoz, G. (2010). ¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile (1929-2009). *Psicoperspectivas*, 2(9), pp. 53-81.
- Oplatka, I. (2006). Teachers' perceptions of their role in educational marketing: Insights from the case of Edmonton, Alberta. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, Issue #51, March 31, 2006.
- Portin, B., Scheider, P., DeArmond, M. y Gundlach, L. (2003). Making sense of leading schools: A study of the school principalship. Seattle, WA: Center on Reinventing Public Education.
- Rothstein, R. (2008). Whose problem is poverty? *Educational Leadership*, 65(7), 8-13.
- Singleton, G. y Linton, C. (2006). *Courageous conversations about race: A field guide for achieving equity in schools*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Spillane, J. (2006). *Distributed leadership*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Spillane, J. P. (1996). Districts matter: Local educational authorities and state instructional policy. *Educational Policy* 10, 63-87.
- Spillane, J. y Diamond, J. (2007). Taking a distributed perspective. En J. Spillane y J. Diamond (Eds.), *Distributed leadership in practice* (pp. 1-15). New York, NY: Teachers College Press.
- Taylor, B. O. (2002). The effective schools process: Alive and well. *Phi Delta Kappan*, 83(5), 375-378.
- Tschannen-Moran, M. y Gareis, C. (2007). Cultivating principals' self-efficacy: Supports that matter. *Journal of School Leadership* 17(1), 89-114.
- Wexler, E. y Huerta, L. A. (2000). An empowering spirit is not enough: A Latino charter school struggles over leadership. En B. Fuller (Ed.), *Inside charter schools: The paradox of radical decentralization* (pp. 98-123). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wohlstetter, P., Datnow, A. y Park, V. (2008). Creating a system for data-driven decision-making: applying the principal-agent framework. *School Effectiveness and School Improvement*, (19)3, 239-259.
- Yukl, G. (1994). *Leadership in organizations* (3rd edition). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

ANTECEDENTES DE LOS AUTORES

STEPHEN ANDERSON. Profesor asociado del Programa de Administración Educacional, *Ontario Institute for Studies in Education (OISE)*, Universidad de Toronto, y codirector del Centro Internacional para el Cambio Educacional. Su actividad de investigación y consultoría se centra en políticas educativas, mejora escolar, desarrollo en-servicio de docentes y liderazgo educacional en Canadá, Estados Unidos, África, Pakistán y Chile. Sus trabajos se publican en revistas como *School Effectiveness and School Improvement*, *International Journal of Educational Development*, *Curriculum Inquiry*, *Canadian Journal of Education*, *Journal of School Leadership*, *Leadership and Policy in Schools*, *Journal of Staff Development* y *Journal of Educational Change*. Es editor y contribuye como autor en un libro sobre mejoramiento escolar en África, coautor de un libro basado en investigación sobre la reforma escolar en Estados Unidos y coautor de dos informes nacionales de estudios sobre liderazgo y mejoramiento a nivel del distrito y de la escuela en Estados Unidos.

MÓNICA CELIS. Profesora de Filosofía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde cursó estudios de postgrado en el Magíster en Educación Especial. Magíster en Educación Escolar de Calidad por la Universidad del Desarrollo y Fundación Chile. Coach ontológico certificada por la Universidad del Desarrollo y *Newfield Consulting*. Se ha desempeñado como profesora y docente directivo en instituciones escolares y como docente universitaria en el área de gestión escolar. Ha liderado el diseño de un sistema de diagnóstico de competencias docentes y directivas y de evaluación de desempeño, y ha sido invitada a compartir estos desarrollos como relatora en seminarios internacionales sobre competencias y evaluación docente en Ecuador, México y Argentina. Actualmente es Coordinadora de Competencias Docentes y Directivas del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile.

FRANCO FERNÁNDEZ. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Magister en Métodos de Investigación Social del *London School of Economics*. Se desempeñó por varios años como consultor para la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, Naciones Unidas), así como para la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en temas relacionados con las estadísticas e indicadores de desarrollo sostenible. Actualmente es Coordinador de la Unidad de Evaluación del Centro de Estudios del Ministerio de Educación.

JOSEPH FLESSA. Profesor asociado de políticas de educación, *Ontario Institute for Studies in Education (OISE)*, Universidad de Toronto. Sus intereses de investigación fundamentales son políticas de educación urbana y liderazgo escolar en circunstancias desafiantes. Antes de integrarse al OISE/UT (2005) fue profesor de enseñanza secundaria en una escuela con alto nivel de pobreza en Houston (Texas) y profesor de enseñanza primaria y director en México. Obtuvo su Ph. D. en investigación de políticas en la Universidad de California, Berkeley. En OISE/UT imparte docencia en el programa de Educación Inicial de Profesores y en el programa de postgrado de Administración Educacional.

CARLA GUAZZINI. Socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Diplomada en Gerencia Pública de la Universidad de Chile y Magíster en Desarrollo Internacional, Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Manchester (Inglaterra). Integra el Centro de Estudios del Ministerio de Educación, vinculada a la investigación en temas de gestión y liderazgo directivo. Allí se ha desarrollado en áreas de evaluación, desarrollo y planificación institucional, participando en diversas investigaciones, asesorías y evaluaciones. Desde 2011 es Coordinadora Nacional del Proyecto *Teaching and Learning International Survey (TALIS)* 2013 impulsado por la OECD.

ANDREA HORN. Ingeniero Comercial de la Universidad Adolfo Ibáñez y Magíster en Políticas Educativas de la Universidad Alberto Hurtado. Con experiencia en la administración de organizaciones sin fines de lucro y en la formulación y seguimiento de proyectos en el ámbito educativo, actualmente es investigadora en temas de eficacia y mejoramiento escolar en el Área Estudios del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile y en el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE). En el marco de sus estudios de doctorado en la Universidad Autónoma de Madrid, desarrolla una tesis sobre liderazgo educativo en Chile.

NICOLÁS MAJLUF. Profesor Titular del Departamento de Ingeniería Industrial y de Sistemas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es Ingeniero Civil de Industrias, mención Química, de la misma Universidad, M. Sc. en *Operations Research* de la Universidad de Stanford y Ph. D en *Management* en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Con una amplia experiencia profesional y académica en temas de gestión estratégica, organización de empresas, control de gestión, finanzas y educación, ha sido consultor de numerosas empresas así como relator de seminarios en esta área, en el país y en el extranjero. Es autor de varios libros y numerosos artículos sobre temas de gestión publicados en distintas revistas internacionales (junto al profesor Arnoldo Hax del MIT). Junto al profesor Stewart Myers, también del MIT, es autor de un *AllStar Paper*, un artículo ampliamente citado sobre información asimétrica, publicado en el *Journal of Finance*. Ha sido profesor visitante del MIT, la UCLA y el IESE de Barcelona, además de otras universidades latinoamericanas y chilenas, y también ha ejercido varios cargos de administración académica. En el área educación, le correspondió coordinar el esfuerzo para realizar el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER) que dio origen al SIMCE, proyecto que dio origen a más de 50 publicaciones y un artículo que fue premiado en un Congreso de IFORS en Buenos Aires (1986).

JAVIERA MARFÁN. Socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Es Jefa de Proyectos del Área de Estudios del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigadora Asociada del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE). Actualmente, su trabajo se enfoca en temas de liderazgo educativo, efectividad, mejora escolar y en la realización de diagnósticos educativos locales. Ha publicado varios trabajos sobre liderazgo directivo y formación de directores.

PEDRO MONTT. Profesor de Ciencias Naturales y Química de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Licenciado en Ciencias Básicas de la Universidad de Chile, con estudios de M.

Ph. en la Universidad de Lincoln (Reino Unido). Trabajó por largos años en el Ministerio de Educación, donde formó parte del equipo directivo de la reforma educacional y desempeñó diversos cargos, incluyendo el de Subsecretario de Educación durante la administración del Presidente Lagos. Dirigió diversos proyectos ministeriales de apoyo a los establecimientos educacionales, de diseño curricular, textos escolares y medición de la calidad de la educación (SIMCE). Formó parte de los equipos técnicos que negociaron y acompañaron el trámite de las más recientes leyes en materia de educación escolar: SEP (N° 20.248), LGE (N° 20.370), SNACE (N° 20.529) y Calidad y Equidad (N° 20.501). Ha realizado consultorías en Ecuador y Argentina. Actualmente es investigador asociado del Centro de Estudios del Desarrollo (CED) y realiza docencia en las universidades del Desarrollo, Diego Portales y Central. Desde abril de 2012 es miembro del Consejo Nacional de Educación.

GONZALO MUÑOZ. Sociólogo y Magíster en Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director de Estudios del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigador Asociado del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE). Es profesor de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado y de la Facultad de Psicología de la Universidad del Desarrollo. Trabajó anteriormente en el Ministerio de Educación, como Jefe de Estudios de la División de Educación General y en Asesorías para el Desarrollo, como investigador. Ha publicado varios trabajos sobre reforma educativa en Chile, liderazgo educativo y efectividad escolar en contextos de pobreza. Es Coordinador de la Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar (RINACE), Chile.

F. JAVIER MURILLO. Profesor titular de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) en Métodos de Investigación y Evaluación en Educación. Director del Doctorado en Educación de la UAM y coordinador del Grupo de Investigación *Cambio Educativo para la Justicia Social*. Fue Coordinador General del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), de la UNESCO, y Director de Estudios del Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) del Ministerio de Educación de España. Es Coordinador de la Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar (RINACE), Director/Editor de la Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE), de la Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa y de la Revista Internacional de Educación para la Justicia Social. Autor de más de un centenar de publicaciones sobre calidad, equidad, mejora y eficacia de la educación.

IVÁN NÚÑEZ. Profesor de Historia y Geografía de la Universidad de Chile. Ha sido investigador y asesor del Ministerio de Educación (1990-2008) e historiador de la educación chilena. Autor de numerosos estudios, especialmente sobre las políticas educacionales y la profesión docente, incluyendo *La producción de conocimiento acerca de la educación escolar en Chile; un estudio histórico, 1907-1957* (CPEIP, 2002), *La educación primaria en Chile: 1860-1930; una aventura de niñas y maestras* (LOM Ediciones, 2003, en colaboración con M. L. Egaña y C. Salinas) y *La ENU entre dos siglos; ensayo histórico sobre la Escuela Nacional Unificada* (LOM Ediciones). Entre 2008 y 2011 fue investigador asociado en el Proyecto Anillo SOC-17 *La educación ante el riesgo de fragmentación social: ciudadanía, equidad e identidad nacional*, patrocinado por el Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

DAGMAR RACZYNSKI. Socióloga de la Universidad Católica de Chile y Ph. D. en Sociología de la Universidad de California, Los Angeles. Es Directora e Investigadora de Asesorías para el Desarrollo y profesora de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha investigado y publicado numerosos artículos y libros en temas de políticas sociales, pobreza y descentralización. En los últimos doce años su trabajo ha estado centrado en el área de educación. Ha publicado, en forma individual o en coautoría, una docena de artículos y cinco libros: *Escuelas efectivas en áreas de pobreza ¿Quién dijo que no se puede?* (UNICEF-Ministerio de Educación de Chile, 2004), *Efectividad escolar y cambio educativo en condiciones de pobreza en Chile* (Ministerio de Educación de Chile, 2005), *Supervisión educacional en Chile; experiencias públicas y privadas* (Ministerio de Educación, 2005) y *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte* (Ministerio de Educación, Serie Bicentenario, 2006), *La asignatura pendiente; claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile* (Editorial Uqbar y CIEPLAN, 2009).

MATÍAS REEVES. Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Desarrolló su tesis sobre “Liderazgo directivo en escuelas de altos niveles de vulnerabilidad social”. Se desempeñó como Jefe de Tutoría Docente del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Fue seleccionado como uno de los 100 jóvenes líderes por la Revista El Sábado de El Mercurio el año 2008. Forma parte de la comunidad de jóvenes líderes del Foro Económico Mundial. Actualmente se desempeña como Director de Proyectos de Educación 2020, organización de la cual es cofundador.

MARIO RIVERA. Ingeniero Comercial con mención en Economía, Diplomado en Estudios Avanzados de Economía y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña en el Ministerio de Educación, como Profesional de la Unidad de Evaluación de Programas del Centro de Estudios. Anteriormente fue Encargado Nacional del Programa de Estudios de Preinversión del Departamento de Tierras y Aguas y de los programas de Subsidio al Fomento Económico y de Estudios de Preinversión en el Departamento de Desarrollo de la CONADI.

SIMÓN RODRÍGUEZ. Psicólogo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Es Coordinador del Área Liderazgo del Programa Crece de esa misma universidad y profesor del Programa de Liderazgo y Dirección Escolar de la Universidad de Concepción. Ha dirigido programas de formación en liderazgo para docentes, directivos y directores en diversas comunas de Chile. Sus últimos trabajos se centran en el estudio de buenas prácticas de gestión escolar, historias y procesos de formación de líderes y en el modelo para el desarrollo de conversaciones abiertas y constructivas para el aprendizaje y desarrollo de docentes.

MARIANO ROSENZVAIG. Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Máster en Educación, con mención en Mejoramiento Educativo y Liderazgo Educacional de la Universidad de Cambridge (Reino Unido). Se ha desempeñado laboralmente tanto en el sector público como privado. Ha desarrollado una amplia experiencia en investigación, diseño y evaluación de políticas y programas públicos y privados, principalmente vinculados al área educacional y de protección social. Actualmente se desempeña como Coordinador de Asuntos Públicos y Privados de la Fundación Educacional Oportunidad.

MARIO URIBE. Profesor de Historia y Magíster en Educación de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Postulado en Planificación Estratégica y Control de Gestión del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y (c) a Doctor en la Universidad Autónoma de Madrid. En la actualidad es Director del Área de Gestión y Liderazgo Escolar del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile e Investigador Asociado del Centro de Estudios, Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE). Ha realizado docencia en el nivel escolar y universitario, liderado proyectos de impacto en el ámbito educativo y desarrollado consultorías, talleres y seminarios especializados para ministerios e instituciones públicas y privadas en Chile y Latinoamérica así como para el BID y PREAL. Es autor de diversos artículos en que se abordan temas de efectividad, liderazgo, certificación de la calidad de la gestión y competencias profesionales en el ámbito escolar.

PAULINA VALENZUELA. Estadístico de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Estadística de la misma casa de estudios. Socia fundadora y directora ejecutiva de las empresas Datavoz y Statcom, ambas dedicadas a la investigación social aplicada y estudios de opinión pública y mercado. Desde 1991 se ha desempeñado como profesora del Departamento de Estadística en la Facultad de Matemáticas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En su labor profesional ha tenido la oportunidad de participar en investigaciones del área de la educación preescolar, básica, media y superior, desarrollando e implementando diseños metodológicos de levantamiento y análisis estadístico de información en estudios nacionales e internacionales, tanto para población escolar como adulta.

PAULO VOLANTE. Licenciado y Profesor de Filosofía, Master of Business Administration (MBA) y Doctor en Psicología por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado como docente, investigador y Subdirector de Extensión en la Facultad de Educación de esa universidad, y como consultor en instituciones educativas privadas y públicas en gestión escolar. Actualmente es director académico de los programas Diplomado de Liderazgo Educativo, Magister en Dirección y Liderazgo Educativo en versión ejecutiva UC y Diplomado de Gestión Directiva de Organizaciones Escolares, en conjunto con el *Graduate School* de la Universidad de Pensilvania y alianza con el diario La Tercera. Su investigación se centra en el efecto del liderazgo escolar en los logros educativos, a través de estudios de intervención y uso de tecnologías de desarrollo organizacional e informática educativa.

JOSÉ WEINSTEIN. Sociólogo de la Universidad de Chile y Doctor en Sociología de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Se desempeña actualmente como Gerente del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile. Es además cofundador e Investigador Principal del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE). Entre marzo de 2000 y marzo de 2003 fue Subsecretario de Educación del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos. Tras la creación del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, fue designado primer Ministro de Cultura del país (2003). Ha trabajado en diferentes instituciones nacionales vinculadas a la educación y ha prestado servicios como consultor en instituciones internacionales como el Banco Mundial, la UNESCO y otras. Cuenta con múltiples publicaciones en libros y revistas en temas de educación, juventud, cultura y pobreza. En marzo de 2012 fue nombrado miembro del Consejo Nacional de Educación.

