

Análisis crítico de las políticas de formación de directivos escolares en Chile*: 1980-2010

SEBASTIÁN DONOSO
NIBALDO BENAVIDES
VÍCTOR CANCINO
MOYRA CASTRO
LEOPOLDO LÓPEZ
Universidad de Talca

CRISIS DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA ESCOLAR CHILENO Y GESTIÓN DE LOS CENTROS ESCOLARES

La profunda crisis del sistema educacional chileno – y que irrumpió incontrolablemente en mayo del año 2006 (conocida como la revolución “pingüina”) – y que no ha sido debidamente resuelta por las autoridades de turno parece acentuarse conforme pasa el tiempo, atañe también al ámbito de Dirección de los Centros Educativos. La reforma radical del sistema educativo de 1981 impulsada en plena dictadura cívico-militar chilena está ligada a esa crisis, puesto que se caracterizó por propender a la privatización del sector educacional, mediante el cambio del

* Una versión inicial del trabajo se presentó en el 3º Encuentro de la Red AGE, Lima, Perú, 29 y 30 de junio de 2011.

sistema de financiamiento al modelo de subsidio a la demanda, en la dependencia de los establecimientos y del personal docente y administrativo, del gobierno nacional a los gobiernos locales, como también de la infraestructura en el mismo sentido, sin que hubiese mediado evidencia concluyente sobre la necesidad de esta transformación y menos acerca de sus impactos positivos (Donoso, 2006). Este proceso implicó la incorporación masiva de empresarios privados a la provisión del servicio educativo mediante la política de subsidio, lo que ha significado que la educación pública pasó de atender el 80% de la matrícula escolar en el año 1981 a menos del 47% en el 2010, siendo hoy el 49% atendido por la educación privada subsidiada por el Estado (MINEDUC, 2011a).

Tales transformaciones impactaron fuertemente la educación pública chilena, asociándose a una reducción significativa del presupuesto público escolar durante la década de los 80, que en términos reales fue del 24% (González, 2003, p. 610), deteriorando la educación pública en varias generaciones siguientes. Por otro lado, en la dirección escolar se concentraron las tareas administrativas y de control de los procesos de cambio de la arquitectura del sistema, culminando con una ley de inamovilidad de los directores, vigente por la década de los 90 y que en forma gradual se ha podido cambiar, haciendo concursable los cargos directivos, desde el año 1998 en adelante y con mayor fuerza desde el 2007.

Desde la anterior perspectiva, el sistema escolar chileno configura un escenario particularmente diferente a la mayor parte de Iberoamérica, en tanto la matrícula escolar está repartida en términos casi equivalentes entre la educación pública y la particular subvencionada, ambos sectores operan con criterios de funcionamiento muy diferentes en los procesos de selección, formación y carrera profesional. Para el sector público hay normativas que regulan este proceso, mientras que para el privado es la oferta/demanda propia del mercado la que establece el orden y criterios a seguir, correspondiendo a cada propietario de establecimiento la designación de los cargos directivos y su estabilidad laboral. Una segunda aspecto que ha permanecido casi estable en estas décadas, es que el Ministerio de Educación no posee atribuciones directas sobre los gobiernos locales y los establecimientos de esa dependencia, sino solamente en materia curricular, pero no le compete la nominación de los directivos en tanto se cumplan las normativas del Estatuto Docente. La Reforma de 1981 promovió políticas de descentralización y desconcentración de la gestión del Estado enmarcadas en el Consenso de Washington, cuestión que implicó un diseño matricial ineficiente del sistema que parcialmente se corrige por la Ley General de Educación (de 2009), aunque se mantiene la falta de atribuciones directas del Ministerio para seleccionar y nombrar a los directivos, por lo cual hay que entender estas políticas como cuestiones más bien generales.

Producto de la institucionalidad del sector educación en estos treinta años, no ha existido una política pública de reclutamiento, formación, selección, perfeccionamiento

y desarrollo de una carrera profesional de los directivos de centros escolares más allá del Estatuto Docente. Desde el año 2000 en adelante comienza a considerarse en forma sistemática la creación de una unidad preocupada de estos temas en la Dirección General de Educación del Ministerio, a lo que se suma a mediados de esa década, el Marco para la Buena Dirección (MINEDUC, 2005b), y la puesta en marcha del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE) (MINEDUC, 2005a), asentándose estas materias en el Centro de Perfeccionamiento de Profesores (CPEIP), entidad del Ministerio que albergó la unidad destinada al fortalecimiento del liderazgo directivo. No obstante, tanto esa unidad como el SACGE fueron descontinuados el 2008/2009, evidenciando el rol secundario que las políticas ministeriales atribuyen a la dirección escolar, lo que queda plasmado incluso en el documento oficial de Política Educacional del gobierno del Presidente Lagos (Bitar, 2005), en cuyo texto casi no se menciona el tema del liderazgo y dirección escolar.

En Chile, a diferencia de otros países con sistema público/privados, en materias de: formación, reclutamiento, selección, promoción y recompensa no existen criterios únicos – ni mecanismos legales – que impliquen dar sustentabilidad a la carrera directiva, ni siquiera para el sector público. Ello responde a criterios de mercado que se encarga de ordenar y asigna recursos. Como señala Pavéz (2003), es difícil justificar que los regímenes laborales y de remuneraciones de los directivos y maestros que se financian con el mismo tipo de subsidio público sean tan desiguales según el empleador sea un agente privado o público. Por otro lado, el mercado educativo es básicamente un conjunto de mercados diferenciados, más que uno solo. Se trata de realidades acotadas que tienden a funcionar entrópicamente con ciertas reglas de mercado, pero con adecuaciones importantes y en marcos territoriales definidos. A su vez, la movilidad laboral transversal en el mercado (cambio de institución) también es baja. Los maestros (y directivos) privilegian estabilidad laboral versus el aumento de sus ingresos económicos (Mizala; Romaguera, 2003, p. 549). Asimismo, la movilidad horizontal es aún menor, no existe un sistema organizado de carrera funcionaria, lo que reduce la posibilidad de articular criterios comunes en este plano (Mizala; Romaguera, 2003; Rama; Navarro, 2004; Rojas *et al.*, 2006).

PROCESOS Y CRITERIOS DEL RECLUTAMIENTO DE DIRECTIVOS ESCOLARES

El país no posee “un sistema único” de selección de directivos educacionales, que sea de aplicación universal y que represente una carrera funcionaria creciente en complejidad, responsabilidad y desempeño para los candidatos seleccionados, sino que combina aspectos propios de un funcionamiento de mercado para el sector privado, con algunas normativas elementales en el caso del sector público, las que se inscriben en los términos expuestos. En el caso de los establecimientos privados,

hay plena autonomía de los propietarios para optar por un mecanismo de selección de directivos escolares, mientras que este proceso está normado en términos muy básicos y generales en el área pública, sin una forma compartida, más allá de las propuestas de trabajo, que genere un precedente comparable en esta materia para el conjunto del sector público, sino que cada uno de los municipios puede adoptar diversos procedimientos sin una carrera directiva vinculante en el sector, más allá del territorio del gobierno local.

Atendiendo a lo señalado en Chile, se ha transitado desde la visión del directivo escolar que enfatizaban la dimensión administrativa¹ – década del 80 – reforma educacional del Gobierno militar, hacia una que propugna un mayor liderazgo pedagógico – década del 2000 – que incorpora nociones modernas de las funciones de los directivos. Estos enfoques han sido consistentes con las visiones pedagógicas dominantes en el país – relativo a la educación pública – y también por los equilibrios de fuerzas políticas en pugna que han sucedido en las tres décadas que se contemplan en este análisis. El Estatuto Docente en 1991 fijaba un requisito único para que un docente pudiera acceder a los cargos directivos: contar con estudios adicionales de administración, supervisión, evaluación u orientación vocacional (ley n. 19.070, 1991, art. 65°). No se especificaba la categoría de esos estudios, de manera que aseguraran idoneidad y fueran un filtro. Incluso dejó la opción que de no existir postulantes con dichos estudios, el cargo podía ser ejercido por docentes sin especialización alguna. 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 como un asunto de coordinación, ejercida temporalmente por docentes con cierta preparación adicional e incluso a los directores se les consideraba “docentes-directivos”. No se visualizaba ni menos se alentaba, un liderazgo centrado en lo pedagógico (Fundación Chile, 2010), cuestión que refleja una visión acotada de aspectos que ya estaban en el desarrollo educativo de entonces. También, no es menor el hecho que en sus propuestas de políticas el Banco Mundial no priorizó el componente directivo, siendo consisten en esta materia con su poderosa influencia sobre la reforma educativa chilena.

En 1995 se introdujeron modificaciones al Estatuto Docente (ley n. 19.410), flexibilizándole y avanzando en la incorporación elementos de gestión más modernos de las funciones directivas. Se fijó un procedimiento de concursabilidad pública para cubrir las vacantes de nuevos directores. Al producirse una vacante,

1 Se le define como un cargo administrativo y no pedagógico, esta consideración se extiende – con salvedades – hasta estos días, como si la gestión tuviese objetivos paralelos y autónomos a las finalidades de la institución. Incluso en la educación superior ello es más patente, en las universidades estatales los cargos directivos (rector, vicerrector) no son de la planta académica, son de la sección administrativa.

cualquier docente que tenga los requisitos fijados puede hacer llegar su postulación a una comisión calificadora, que entrega el listado de candidatos para la decisión final del alcalde. El director seleccionado es titular del cargo por cinco años, puede reconcurrir y en caso de no ser nuevamente seleccionado permanece en la dotación docente del municipio.

En la década siguiente y en paralelo al Marco de la Buena Dirección (MINEDUC, 2005b), se dictó la ley (n. 20.006) que hace obligatoria la concursabilidad de los directores de los establecimientos municipalizados, acabando finalmente con la norma de los “Directores Vitalicios”. Se fijó un calendario en que gradualmente todos los directores de establecimientos municipales deben poner sus cargos a disposición, convocándose a concursos públicos para llenar estas posiciones. En el procedimiento de selección del director se incorpora su “*propuesta de trabajo*” para el establecimiento al que postula, la que debe ser ponderada por la comisión calificadora. Esto marca una diferencia sustancial respecto de lo anterior, donde lo principal era cumplir oportunamente con las instrucciones de la administración central y la dirección tenía un rol de asegurar que el establecimiento funcionara, más que atender el cumplimiento de objetivos pedagógicos.²

De igual modo en esta legislación se limita el poder discrecional del Alcalde, de hecho, éste debe nombrar a quién figure en el primer lugar del concurso, y sólo mediante resolución fundada puede nombrar a quién esté en segundo lugar. No obstante, el modo de acceder a esta posición directiva varía según la dependencia: los directores de establecimientos municipales deben participar por ley de un proceso formal de postulación a un concurso público. En cambio en los establecimientos particulares, subvencionados o pagados, los directores son seleccionados en procesos menos formales, predominando la “invitación personal” de los sostenedores. Una consecuencia de este modo diferente de reclutamiento es que entre los particulares suele existir una vía rápida de acceso al cargo, pasándose frecuentemente desde la posición de docente de aula a la de director, mientras que en el sector municipal se tiende a ir pasando por escalones progresivos de mayor responsabilidad directiva (CEPPE, 2010).

No obstante lo señalado por la ley, en el caso del sector público, ésta no tuvo el impacto esperado porque no contempló el financiamiento requerido para absorber los costos del cambio de directivos, lo que redujo su eficiencia,

2 Esta cuestión quedó plasmada en el sistema de financiamiento imperante hasta estos días. Los establecimientos escolares privados y públicos deben recibir el subsidio respectivo si cumplen con la realización del calendario escolar (total de semanas de clases) y con el currículo oficial (de no tener uno propio legalizado), ambas condiciones obligan al Ministerio de Educación a cursar el pago, sin que este factor esté asociado a resultados escolares de algún tipo. De forma que podría darse la paradoja que los estudiantes asistieran a clases todos los días y no aprendieran nada, igual el Ministerio se obliga a pagar al empresario – público o privado – el subsidio establecido (Donoso, 2011).

en muchas oportunidades la reconcurabilidad ha finalizado seleccionando a los mismos directivos para evitar los costos financieros del cambio, toda vez que la ley no contempló recursos adicionales para este proceso, los cuales para la mayor parte de los municipios – más aún los 150 más pequeños y con carencia de recursos – se trató de un tema de significación.

En consecuencia, las políticas educacionales en Chile de manera incipiente han seguido tenuemente la línea de dar mayor importancia al rol de la gestión escolar y en particular de los directores, como mecanismos para avanzar en los procesos de mejoramiento escolar. Desde el año 2003 se han puesto en marcha políticas que dan cuenta de su importancia, en el año 2004 se aprueba la Ley de Jornada Escolar Completa (JEC) quien describe que la función principal del Director será dirigir y liderar el proyecto educativo institucional. Además, junto con avanzar en la definición de funciones el Ministerio de Educación ha trabajado en la construcción y difusión de un marco de actuación para los directivos escolares, bajo el supuesto de que sólo es posible mejorar la calidad de la gestión escolar en la medida que hay claridad sobre las competencias básicas que deben poseer los líderes (Fundación Chile, 2010). Por su parte, el Marco para la Buena Dirección, que tiene por objetivo fijar las competencias profesionales, paradójicamente de quienes ejercen y no de quienes postulan, establece un referente común para quienes desempeñan cargos directivos en los establecimientos escolares.

En suma, durante los últimos veinte años hay un tránsito inicial y progresivo hacia una nueva valoración de la dirección escolar, cuyo foco esté en la mejora sustentable de la calidad educativa del establecimiento y en el despliegue de su proyecto educativo pertinente con esa misión. Esta nueva visión del director/equipo directivo se plasma en la Ley General de Educación (LGE - ley n. 20.370, 2009), la cual sustituyó a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) promulgada casi el día final del ciclo dictatorial, que estuvo en vigencia casi por dos décadas.

En noviembre del 2010, el actual gobierno anunció una importante reforma en la política hacia los directores de establecimientos escolares, dirigida a valorizar su función, mejorar sus condiciones laborales, potenciar sus atribuciones y reformular su formación, quedando una vez más en la nebulosa el proceso de selección. Por lo mismo, si bien varias de las medidas anteriores requieren todavía un proceso de discusión legislativa, confirman al menos en el plano de intenciones, la preocupación sobre este tema y hace aún más relevante la pregunta sobre cuáles son los procesos de selección de directivos mas efectivos para incorporar los mejores candidatos que la gestión de una escuela requiere.

Actualmente, además de las debilidades expuestas, es indispensable evidenciar la necesidad de generar un sistema articulado de reclutamiento,

selección, formación inicial y avanzada, inserción y acompañamiento en el desempeño, con mecanismos de incentivo a lo largo del ciclo de trabajo, cuestión que no está presente ni en las intenciones y que además se enfrenta a complejas tramas políticas para ser implementada.

Por otra parte, el problema central de esta preocupación por el mejoramiento del liderazgo escolar es que esencialmente está reducido a una visión gerencial convencional, trasladada desde la empresa privada, desprovista de una concepción pedagógica de mediano y largo plazo que exceda el tema de los logros de aprendizaje y se proyecte en las otras cuestiones claves relacionadas con el pacto social hoy en crisis. Por ello es importante atender a los temas de institucionalidad y liderazgo, relevantes para el desempeño educativo, que implican una sólida definición del quehacer educacional del Centro Educativo como también – para la educación pública – del Gobierno local, situación que no ha ocurrido del todo sino esporádicamente y en algunas materias. Por otra parte, este desbalance en otorgar al directivo competencias y atribuciones, siendo un factor clave, requiere equilibrio entre las propuestas educativas – que sustenten las competencias adecuadas para que la escuela mejore – y la disponibilidad de los recursos pedagógicos: infraestructura, equipamiento, como de la dotación docente pertinente, pues resulta imposible hacerlo solamente desde el trabajo directivo.

Finalmente, es clave homologar los criterios de reclutamiento con los empleados para la Alta Dirección Pública, algo que fue insinuado por las actuales autoridades al plantear que los programas de formación de directivos han de ser cada vez más eficaces, transparentes y coherentes a fin de validar a los futuros líderes. No obstante, estos procedimientos (Alta Dirección Pública) también están en crisis por cuanto han adolecido de dos cuestiones centrales para su sustentabilidad: deja a la autoridad política mucha discrecionalidad para seleccionar a los elegidos de la propuesta final, como también les deja discrecionalidad para poner fin al nombramiento, cuestiones que requieren mayor equilibrio dada la forma como operan los ciclos educativos.

FORMACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LOS DIRECTIVOS ESCOLARES

Desde la perspectiva de las políticas implementadas en estos treinta años, han existido intentos de formación y de profesionalización de directivos entre los centros de formación superior – con iniciativas muy disímiles – y el Ministerio de Educación, por intermedio del Centro de Perfeccionamiento de Profesores (CPEIP), no obstante, ambas propuestas no han formado parte de una política oficial en esta materia que configure un camino seguro a seguir. La diversidad de

programas de formación inicial de directivos, con enfoques y perspectivas muy heterogéneas, deja entrever la falta de una política que responda a diagnósticos compartidos sobre la dirección escolar en Chile. En materia de formación avanzada se produce una situación similar, aunque con un rango de variabilidad menor. El hecho que se encuentren acreditados en la Comisión Nacional de Acreditación solamente dos programas de Magíster en formación directiva escolar da cuenta de la brecha de la disciplina y de la necesidad de fortalecer vivamente este campo disciplinario.³ En atención a lo señalado, el mismo CPEIP instaló un programa de formación y perfeccionamiento localizado en los territorios, iniciativa que sólo pudo ser implementada por un par de años antes de su reprogramación. Ello se ha combinado con diversas estrategias puntuales que se han sucedido en estas décadas, pero sin que se haya trazado grandes orientaciones en la formación sistemática y de largo plazo de directivos educacionales. Ello ha dado pie a que existan cursos y programas puntuales en esta materia que han venido sucediéndose sistemáticamente en el área particular.

Por consiguiente, es posible advertir que las estrategias han girado conforme a iniciativas locales o políticas reactivas, con cierto impacto, pero que de estar debidamente articuladas su replicabilidad sería mayor. Por otro lado, los procesos de formación por competencias es identificado actualmente en Chile como otro gran nudo crítico (Feliú; Rodríguez, 1996). La inexistencia de formación inicial para Director, que le permita asegurar estándares de desempeño profesional, a saber, con las competencias necesarias para ejercer un papel pedagógico y de gestión en un establecimiento, en función de los resultados de aprendizaje de sus alumnos, aún se encuentra en etapa de discusión, con grados muy diferentes de avance, según situaciones propias. En el sector particular pagado más competitivo, son cuestiones trabajadas que se resuelven por procesos de búsqueda selectiva de candidatos o por reclutamiento y formación al interior del establecimiento. En el sector particular con menores recursos están en un grado mucho menor de desarrollo, mientras que en el sector público, salvo excepciones, la situación más allá de las normas legales se diferencia poco de lo expresado.

Para poner en perspectiva, señalamos que la formación de base de los directores de establecimientos escolares es – por lo general – la de profesor. De acuerdo a la información oficial (MINEDUC, 2008), el 98,9% de los directores tiene un título en educación. La mayoría de ellos (59%) tiene como formación inicial su título de profesor de enseñanza básica, seguido de los que tienen título en educación secundaria (23%). No hay sorpresa, puesto que la misma legislación (Estatuto Docente) realiza esta exigencia y solo permite por la vía de la excepción

3 Al 9 de mayo de 2011 han sido acreditados el Programa de Magíster en Política y Gestión Educacional de la Universidad de Talca (6 años) y el Programa de Magíster en Administración Educacional, de la Universidad Católica de Chile (5 años).

que otros profesionales ejerzan esta posición (Weinstein *et al.*, 2009), situación que se busca cambiar con la Ley General de Educación. Por otro lado, la mayor cantidad de directores que han continuado estudios sistemáticos de postítulo son los de escuelas básicas urbanas (CEPPE, 2010), asociándose con el costo/oportunidad de estos procesos y con las exigencias para mantener su desempeño, las cuales en el sector público implican un incremento del credencialismo. En una muy alta proporción, han seguido sus estudios más allá del título inicial, incluyendo varios con Magíster y Doctorado. Los que alcanzan una mayor formación son los directores de establecimientos públicos. Esto puede explicarse por el sistema concursable de acceso al cargo en el sector, en que las credenciales de perfeccionamiento son consideradas (Fundación Chile, 2010), como esencialmente porque los criterios de permanencia en el sector privado se vinculan con otros criterios de desempeño acordes con el Proyecto Educativo del Establecimiento.⁴

Por otra parte, los directores en ejercicio en una proporción mayoritaria e importante han accedido a instancias de formación específicas para su función. La oferta ha sido creciente y pródiga. Un estudio del MINEDUC (2007) reportó que de los 4.500 programas de perfeccionamiento inscritos en el Registro Público de perfeccionamiento del CPEIP, trescientos están dirigidos a directivos y jefes técnicos. Además, junto con este esfuerzo propio de las universidades e institutos por formar directivos, el mismo 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. Por estas instancias habían pasado hasta el año 2009 cerca de 4.000 directivos (principalmente del sector municipal). No es extrañar que el tiempo de capacitación de los directores en Chile sea muy superior al de otros países de la región – más que duplicando –, por ejemplo, al que han tenido los directores argentinos o paraguayos de escuelas básicas (UNESCO-WEI, 2008). No obstante, la evidencia disponible en Chile, si bien es insuficiente todavía, pone en duda la calidad y pertinencia de la formación antes señalada. Si bien la mayoría de los directores en ejercicio ha seguido cursos de especialización, éstos se han enfocado principalmente en temas administrativos y poco en la gestión pedagógica.

Estadísticas del Ministerio, a partir del SIMCE del año 2005, señalan que 86% de los directores afirmaban haber seguido cursos de especialización en administración educativa, mientras que sólo 1,5% lo había hecho en temas curriculares. Por otra parte, el propio Ministerio ha considerado que la formación en servicio de los directores tiende a ser frontal y enciclopedista, desarrollando escasamente las competencias que pudieran repercutir en un mejor desempeño

4 Entre los que destacan fidelidad religiosa o ideológica, identidad con el proyecto educativo y otros que se relacionan también con su desempeño técnico, los cuales han ido aumentando su gravitación.

práctico, en particular en apoyo y guía de la labor de los docentes de aula (Weinstein, 2009). Lo señalado ratifica que el país no posee una política de Estado en materia de preparación inicial y avanzada de docentes para los directivos escolares (Pont *et al.*, 2009), que incluya una dimensión previa a su ingreso al servicio. En la práctica, los docentes optan dentro de una oferta diversificada a cursos para directivos de escuela: cursos simples, postítulos, postgrados etc., buscando una manera de acceder a un cargo directivo. Esta misma oferta es usada por un grupo importante de líderes que busca en ella una alternativa de perfeccionamiento y actualización (en servicio). Sin embargo lo más complicado a nivel de costos para el sistema educativo es que no existe en el país un sistema de inducción al cargo, una instancia formal u oportunidad formativa que ponga foco en esta compleja etapa de inmersión de los directores noveles en su función y reduzca los costos directos e indirectos de aprendizaje de su ejercicio inicial al respecto (Weinstein *et al.*, 2009). La comparación realizada por la OECD entre países da cuenta de esta limitación chilena:

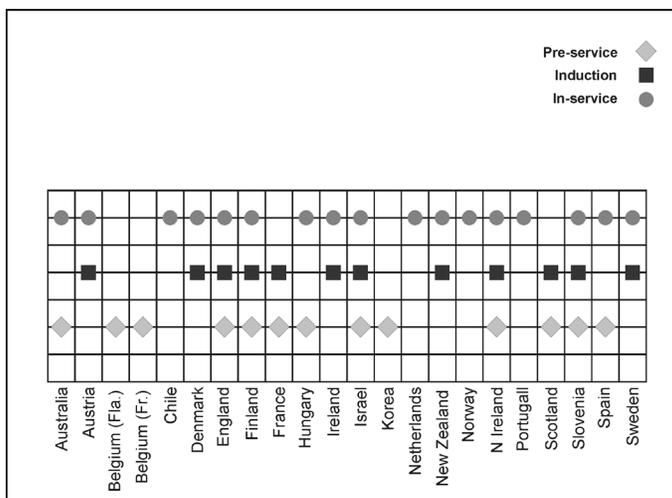


Figura 1: Formación de Directores en distintos países del mundo

Fuente: OECD, 2008.

La falta de preocupación en la formación inicial directiva probablemente responde a un diagnóstico: su falta de incidencia en las prácticas directivas mismas. Crítico es entonces atender esta problemática con políticas efectivas de formación e inducción, así como, mejorar la información de los programas de formación (en servicio) con el fin de conocer en qué medida se ajustan a lo que la evidencia señala sobre prácticas efectivas de liderazgo pedagógico y competencias directivas, y que van en la dirección del mejoramiento escolar. Como señala la Pont *et al.* (2009), la formación de directores debe ser entendida como un proceso continuo que les

guíe y acompañe durante el ejercicio de su profesión y que los ayude a enfrentar los cambios a lo largo de los años. También, idealmente el desarrollo del liderazgo empieza con la formación inicial docente, donde debiese ser reclutado como candidato a director, según el talento demostrado para esta labor, lo que implica una formación con proceso de inducción en los primeros años de ejercicio como director. El director experimenta luego un proceso de desarrollo profesional en el que adquiere conocimientos propios del trabajo y a su vez recibe los conocimientos acumulados de líderes con mayor experiencia (*idem*, 2009). En este sentido, los programas pueden estar enfocados para profesionales que aún no han ejercido como directores (programas pre-servicio), para profesionales que recién inician su carrera (entrenamiento de inducción) y para directores en el ejercicio (entrenamiento en servicio). Se exponen dos de los referentes que han operado en Chile en la última década para orientar el hacer de los directivos escolares en servicio.

Marco para la Buena Dirección del Ministerio de Educación

El Marco para la Buena Dirección⁵ (MINEDUC, 2005b) es un elemento orientador para el desarrollo profesional y la evaluación de los directivos escolares en ejercicio, a partir de un conjunto de dominios y criterios acerca del quehacer directivo, los cuales finalmente no tuvieron una expresión legal que sustentara esta idea inicial de carácter evaluativo. No obstante se trató de un paso sustantivo en la especificación de la nueva función directiva, al definir un conjunto de estándares orientadores del accionar de estos actores. Junto con precisar las competencias para la buena dirección, el Marco reconoce el complejo rol de quienes cumplen funciones directivas y técnico pedagógicas.

El Marco refuerza el rol de los directivos y sus atribuciones asociadas en lo pedagógico, lo administrativo y lo financiero (ley n. 19.979), además identifica y precisa cuatro dimensiones claves de la función directiva, a saber: liderazgo, gestión curricular, gestión de recursos, y gestión del clima y la convivencia. Para cada dominio se define un conjunto de criterios orientadores para la acción directiva, presentados resumidamente en la siguiente figura (2).

Según el Marco, los propósitos centrales del trabajo del director es liderar y conducir el proyecto educativo institucional de su establecimiento, a fin de obtener logros de aprendizajes en sus alumnos, logros institucionales para el establecimiento y de satisfacción en la comunidad educativa. Esta iniciativa plantea una visión colectiva de la dirección, que fomenta la construcción de un equipo directivo, actuando el director como articulador y líder dentro de una cultura participativa.

5 Es importante señalar que con antelación se había generado un documento oficial del Ministerio de Educación denominado el Marco para la Buena Enseñanza (septiembre 2003), dirigido a los docentes.

Por lo mismo, promueve la incorporación de profesionales con un alto nivel de conocimiento en herramientas de liderazgo y de gestión educativa, como simultáneamente, de atributos destacables tanto profesionales como personales, cuestiones que idealmente deben ser desarrolladas en la formación e inducción al cargo y no después, con el riesgo que además ello nunca se llegue a materializar.

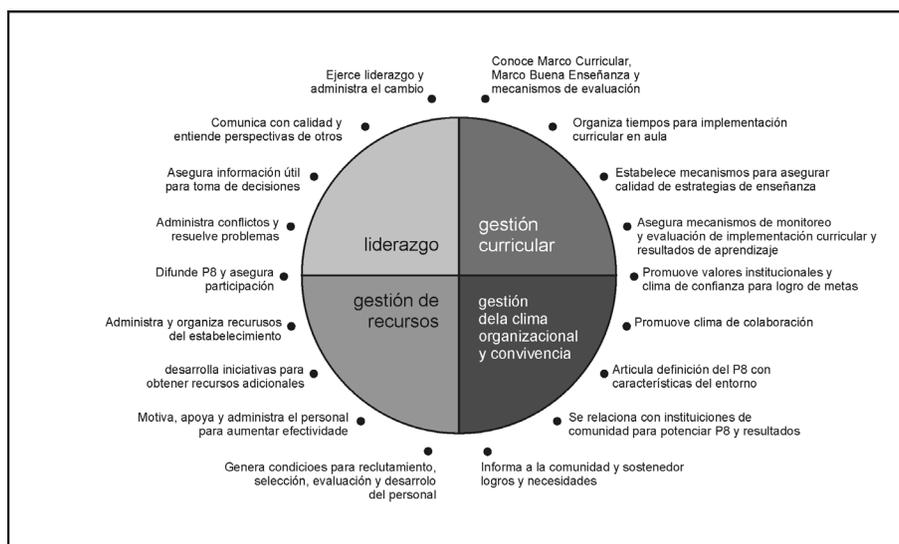


Figura 2: Marco para la Buena Dirección

Fuente: MINEDUC, 2005b.

Por otro lado, es importante esclarecer para luego definir cuales son las competencias funcionales efectivas – distinguiendo perfiles claros para un director – y competencias conductuales más adecuadas – dados los diferentes contextos en que ejerce un director en Chile – que permitan sustentar dicho cargo, de manera que conlleve al mejoramiento escolar en forma permanente y no momentánea.

Modelo de Competencias Directivas de la Fundación Chile

Debido a la creciente importancia otorgada al liderazgo en el ámbito educacional y la reconocida complejidad del rol de quien lo ejerce, han surgido estudios e investigaciones que caracterizan y sistematizan las competencias propias del líder escolar. Esto busca definir los perfiles ideales de los cargos directivos, facilitando el desarrollo de programas de formación acordes a los estándares de cada contexto. Es el caso de Nueva Zelanda y el Reino Unido, que definen las funciones del líder, estableciendo qué necesitarían saber y ser capaz de hacer (OECD, 2008).

La formulación de estándares válidos y confiables debe sustentarse en los resultados de investigaciones (Invargson *et al.*, 2006). Cibulka (2009) refuerza la importancia de la investigación enfatizando que los programas de formación que busquen dar un buen entrenamiento y se orienten hacia las necesidades críticas de los directores en el sistema escolar, deben basarse en los resultados de las prácticas y técnicas de entrenamiento efectivas. Por tanto, es importante identificar debidamente la discusión sobre cuáles son las competencias críticas para un liderazgo directivo efectivo y cómo estas competencias pueden orientar la formación. Por consiguiente, tras elaborar, difundir y utilizar el Marco para la Buena Dirección, el Ministerio de Educación tomó la decisión de avanzar, construyendo perfiles de competencias directivas que fieles al Marco, fueran más allá respecto de las competencias específicas requeridas para una dirección efectiva. El punto de llegada sería un perfil que sirviera de base para la construcción de un mapa de desarrollo profesional para los directivos escolares (Weinstein *et al.*, 2009). Su desarrollo fue responsabilidad del Área de Educación de la Fundación Chile, quien como una manera de obtener mas especificidad, definen un conjunto de competencias funcionales, distinguiendo perfiles para Director, Jefe Técnico, Inspector General y Orientador y, complementariamente, cinco competencias conductuales críticas para un buen desempeño directivo (Uribe, 2008), a saber:

Tabla 1 - Modelo Competencias Directivas Fundación Chile

Competencias Funcionales y conductuales	
Gestión Institucional	Gestionar los procesos a su cargo Gestionar el crecimiento de la escuela Gestionar el desarrollo profesional del equipo docente y asistentes de la educación Gestionar recursos humanos
Gestión Curricular	Generar condiciones para la gestión de contenidos curriculares Asesorar a los docentes en sus procesos de aprendizaje enseñanza Desarrollar estrategias educativas del establecimiento Gestionar el mejoramiento continuo de los procesos y resultados de aprendizaje Orientar a los estudiantes y sus familias Orientar a los alumnos hacia su desarrollo futuro
Gestión de la Convivencia Escolar	Gestionar la interacción y convivencia escolar Prevenir situaciones de riesgo psicosocial Gestionar Redes sociales
Competencias Conductuales	Liderazgo efectivo Gestión de la innovación Compromisos sociales Comunicación para la interacción Trabajo en equipo

Fuente: Fundación Chile, 2010.

Este modelo ha sido aplicado en el marco del Sistema de Evaluación de Competencias directivas que Fundación Chile implementa en escuelas del país, además de traducirse en un ejercicio piloto para la creación de una Asignación de Excelencia Directiva, que el Ministerio de Educación encargó a MIDE-UC y Fundación Chile (Weinstein *et al.*, 2009).

En síntesis, es posible visualizar que ambas iniciativas presentadas, comparadas con la clasificación de Villa y Poblete (2007) que corresponde a un trabajo desarrollado sobre el mismo objeto de estudio, permite establecer conclusiones provisionales que son relevantes para el análisis realizado. Primero, las dos iniciativas desarrolladas en Chile, así como la de de contraste (*idem*, 2007), muestran gran similitud en el Marco y sus dimensiones, por ende, las competencias dominantes son consistentes y compartidas. Segundo, hay plena convergencia respecto de las competencias de orden sistémico. No obstante, aquellos aspectos relacionados con las competencias de orden instrumental e interpersonal, en ambos modelos desarrollados en Chile, no son considerados con el detalle expuesto en el modelo de Villa y Poblete, como se observa en la tabla siguiente (2). Se trata de un aporte que debe ser integrado a los modelos de aplicación en Chile, pues son relevantes para el ejercicio profesional del cargo y para el desempeño en la educación pública.

Tabla 2 - Modelo de Villa y Poblete (2007) de Clasificación de Competencias

Clasificación de Competencias		
Categorías	Competencias	
Instrumentales	Cognitivas	Pensamiento reflexivo, lógico, analógico, sistémico, crítico, creativo, práctico, democrático, participativo
	Metodológicas	Organización del tiempo Estrategias/aprendizaje Resolución de problemas Toma de decisiones Planificación
	Tecnológicas	PC Herramienta de trabajo Gestión/bases de datos
	Lingüísticas	Comunicación verbal Comunicación escrita Manejo idioma extranjero
Interpersonales	Individuales	Automotivación Resistencia/adaptación al entorno Sentido ético
	Sociales	Diversidad y multiculturalidad Comunicación interpersonal Trabajo en equipo Tratamiento de conflictos Negociación
Sistémicas	De capacidad emprendedora	Creatividad Espíritu emprendedor Capacidad innovadora
	De organización	Gestión por objetivos Gestión de proyectos Desarrollo de la calidad
	De liderazgo	Influencia Consideración personalizada Estimulación intelectual Delegación y empowerment
	De logro	Orientación al logro

Fuente: Villa y Poblete (2007).

En la tabla no se presentan detalladamente las competencias de gestión curricular, cuestión que es mejor desagregada en los dos modelos descritos previamente, sin bien no hay contradicciones en estos aspectos sino grados de precisión diferente. Finalmente, se puede sostener que en la actualidad las iniciativas de formación por competencias de un directivo escolar en Chile se encuentran actualmente en una etapa de iniciación, como se ha revisado, el foco de las preocupaciones se ha situado en capacitar a los que se encuentran en ejercicio y en menor medida a quienes les sucederán. De todas formas y como se señaló, muchas iniciativa de formación e inducción requieren de una discusión legislativa previa, así como una mejor definición – dados los contextos en que se mueve un director de establecimiento escolar en Chile – de las competencias funcionales y conductuales y del sector en

el cual ha de trabajar (público o privado), pues requiere de competencias diferentes en algunos aspectos contextuales y procedimentales, de manera que los procesos de licenciamiento o certificación inicial de competencias, basados en estándares de desempeño profesional, cuenten con el respaldo adecuado y solvente para su puesta en marcha y aseguren su efectividad.

EL CAMINO HACIA LA EVALUACIÓN DIRECTIVA

Las funciones de los directivos escolares en estos últimos treinta años se han tornado más complejas, lo que ha implicado procesos de adaptación – a veces más forzados – para cumplir demandas de tiempos de ejecución menores y de criterios de evaluación más precisos y con nuevos ámbitos de atención, tanto en la gestión pública como privada. No obstante, la mayor parte de los referentes empleados son sistémicos y se vinculan esencialmente con resultados generales, a saber: incremento de los aprendizajes en pruebas nacionales o en el acceso a las universidades – de preferencia las tradicionales –, no existiendo un sistema aceptado de variables e indicadores que de cuenta de los resultados en los diversos ámbitos de la gestión, salvo en algunas realidades muy particulares usualmente en los extremos de la estratificación social.

En forma consistente con las nuevas visiones de la gestión educacional y de los equipos de gestión, los criterios de evaluación han pasado de una visión contable – propia de los años 80 – a una de responsabilidad sobre los procesos y productos (Ball, 2008), y en el caso chileno se está transitando hacia la evaluación de impacto, dimensión que aún está en ciernes. Estos cambios en la evaluación de los liderazgos responden a exigencias hacia la institución escolar provenientes del complejo escenario social y de las fuertes demandas por resultados en logros de aprendizaje que se plantean a los establecimientos escolares. Si bien la intensidad y foco de atención pueden ser diferente según se trate de una entidad pública o privada, tienden a converger los criterios evaluativos de los directivos, en tanto se van asemejando sus condiciones de trabajo, lo cual en Chile es buscado intencionadamente por la autoridad política, mediante un conjunto de medidas que tendrían por finalidad aumentar la autonomía decisional de los directivos escolares públicos, a la par del incremento de su responsabilidad sobre los resultados del establecimiento, algo que se ha buscado impulsar en la última iniciativa del gobierno en la materia: los liceos de excelencia (Liceos Bicentenarios, 2011).

Las nuevas estrategias evaluativas de las competencias directivas difieren desde lo público a lo privado. En el primer ámbito, la transición hacia modelos gerenciales es mucho más lenta que en el ámbito privado. Ello responde a condiciones de desarrollo y exigencias directas e indirectas muy diferentes. Los privados no deben atender en forma importante cuestiones de política social que los públicos consideran de forma indivisible de su rol educativo, igualmente, los privados

pueden desligarse del cumplimiento “del derecho a educación” por cuanto finalmente éste es garantizado por los establecimientos del Estado. Ello marca la estructura evaluativa de las competencias directivas. Para los establecimientos privados pagados, el tema son los resultados escolares de los alumnos (establecimiento) y la disponibilidad de recursos en pos de esa meta, sin que existan atenuantes mayores para su incumplimiento, de no ser la falta de recursos financieros. Por lo mismo, la evaluación se realiza ex-ante, según diversos criterios de aproximación a un perfil de la gerencia empresarial, sumando a ello el manejo de la impronta del establecimiento y de los habilidades de manejo de recursos humanos y ex-post, con los resultados en las mediciones referentes – SIMCE y PISA (IIIDE, 2009). Ello se traduce en la respuesta a los intereses de los padres por conseguir resultados educacionales de calidad, y tratándose del sector público, al cumplimiento de estándares de logros semejantes a los niveles regionales (Pont *et al.*, 2009, p. 192-3), lo que en el caso chileno es variable dada la plena autonomía del sector privado en esta materia.

En el sector público los estándares de resultados de logros escolares son crecientemente más relevantes, pese a lo cual, la gran descentralización con que operan los sistemas de educación pública local no permiten establecer parámetros comunes que sean confiables. Sin embargo, estos aspectos suelen combinarse con la necesidad social de un acceso más equitativo y amplio a la educación, junto a presiones por una participación más democrática en las escuelas, aspectos aún no generalizados. Esos aspectos tampoco son consensuados. La evaluación de los directivos públicos es un tema de algo más de una década de data, que se asocia a los cargos concursados con proyectos educativos por los cuales los directivos han de responder, pese a que muchos de los proyectos ganadores no tienen una estructura de metas precisa que permita discernir respecto del grado de logro alcanzado y del involucramiento de las competencias directivas en este marco.

Por tanto, existe la voluntad para que los directivos del sector público sean los líderes educativos de los establecimientos escolares, sin embargo, el desempeño de sus funciones no es controlado de manera sistemática, puesto que los directores no son habitualmente evaluados. Por lo mismo, es difícil comprender la ausencia de un sistema de evaluación que mida las competencias directivas, más bien hay un sistema complaciente que no va de la mano con su rol.

El Marco para la Buena Dirección como también el SACGE proponían instancias y criterios hoy dejados de lado. Sustitutivamente han sido reemplazados por el mecanismo incorporado en la Ley de Subvención Preferencial (LSP) como estrategia evaluativa de este último tiempo – propiciada por el MINEDUC – la rendición de una cuenta pública a la comunidad por parte del directivo superior, explicitando: gastos realizados para mejorar el equipamiento, los objetivos de aprendizaje de los alumnos y las acciones para alcanzarlos. Sin embargo, si un director no realiza del todo bien sus funciones, debe esperarse que termine su período (cinco años) para volver a concursar el puesto. Además, al finalizar

su período éste puede volver a concursar y si no gana, el empresario debe reubicarlo en algún establecimiento de la comuna, sea en un cargo directivo o en trabajos administrativos, todo esto, sin reducir su salario. Rara vez el director vuelve al aula. En la práctica esto provoca que el cargo de director sea de “lenta rotación”, sobre todo en municipios con menos recursos. Para que exista una proyección de lo realizado la rendición de cuentas debe vincularse con indicadores y parámetros comparativos con otros establecimientos similares, con un grupo equivalente y con el universo nacional.

La política impulsada con el cambio de administración del Estado el año 2011 incentiva la autonomía de los centros escolares, incluyendo los públicos, pero no propone una política clara respecto de los gobiernos locales en esta materia, lo que dificulta el proceso autonómico por cuanto el directivo es contratado por el alcalde de la comuna y no por el Ministerio. Por lo mismo, la autonomía tiene un límite muy preciso para el director; la aceptación de la gestión por parte del alcalde, no considerado en los criterios de evaluación del Ministerio de Educación, y puede ser mucho más trascendente que los logros del mismo establecimiento.

A partir de 1990 se activó el proceso de cambios profundos en el sistema educativo chileno, con la intención de mejorar la calidad y equidad de la enseñanza. En este contexto, se realizaron innovaciones en la política educacional y en sus instrumentos. En este conjunto de iniciativas el Ministerio de Educación incorporó el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED), contemplando la entrega de beneficios económicos (Subvención por Desempeño de Excelencia) para establecimientos y docentes de mejor desempeño. Consideramos inconveniente utilizar directamente el SNED para la evaluación directiva puesto que incorpora elementos que no dependen de la gestión.

La gestión integral de los establecimientos, iniciativa recurrente que itera con diversas denominaciones cada cierto tiempo en la educación, no está exenta de exigencias importantes en la organización educativa, tales como: la profesionalización y el liderazgo de los directivos (Mártin, 2001). Esto contrasta con ciertas políticas del sector particular subvencionado y del municipal que promueven lo contrario, disminuyendo el poder discrecional del director. La situación señalada produce también una falta de compromiso en su responsabilidad por los resultados alcanzados, al no sentir el director/a autoridad plena en el proceso educativo que se desarrolla en el seno del establecimiento, tanto que los resultados como los recursos tienden a ser vistos como externos a ellos. Por ende, esto difiere con la pretensión que la evaluación del desempeño sea sobre la base del cumplimiento de metas institucionales, y que su compromiso de desarrollo profesional esté acorde con estándares de desempeño.

Las competencias de gestión de los directivos de instituciones escolares, comprendidas como “la capacidad de conectar conocimientos, habilidades, actitudes

e identidad profesional que sean relevantes para una situación con las características personales y desplegarlas de forma integral para hacer posible una actuación adecuada en situaciones profesionales específicas” (Krüger, 2009, p. 118), de ser adecuadamente medidas permitirán determinar claramente las acciones de los directivos y sus consecuencias en el desarrollo de las instituciones que dirigen. En esta línea algunos estudios exponen la ausencia de competencias como del interés de los directores por entregar apoyo técnico a los docentes para la enseñanza en aula. Esta falta de competencias de los directores es detectada y explicitada por los propios docentes. Asimismo, cuando se consulta por las habilidades de los directores, éstos resultan bien evaluados en las más cercanas a la gestión tales como: rendición de cuentas, dirección de reuniones o administración de recursos financieros; mientras que son más cuestionados en lo atingente a la instrucción, por ejemplo: planificación de la enseñanza, evaluación de aprendizajes o manejo de estrategias pedagógicas (Weinstein *et al.*, 2009).

Por otro lado, el acceso a un puesto directivo – principalmente por docentes – es considerado como un avance en la carrera académica de un profesor y también es un logro personal y un compromiso con la institución que va a dirigir. Pero generalmente la mayoría de los profesores en servicio al ser promovidos a puestos directivos carecen de una formación en competencias funcionales y conductuales, debido a que se han dedicado principalmente a la docencia y en Chile los programas de formación en estas habilidades son escasos y heterogéneos, no existiendo una política pública al respecto.

En el caso chileno la gestión escolar está muy huérfana aún de criterios definidos que sean un apoyo instrumental para determinar su estado actual y para guiar al directivo en esta tarea. Las herramientas en operación o provienen del enfoque gerencial, con escasa adaptación al objeto particular que reviste la educación, o han sido descontinuadas más por razones ideológicas que técnicas, como es el caso del Marco para la Buena Dirección y SACGE, y en el sector privado no hay parámetros que tengan validez. Así, es una falencia crucial que debe corregirse a la brevedad a fin de elevar la calidad de la gestión en forma sostenida y sustentable.

La gestión escolar implica que un directivo debe realizar un conjunto de acciones pedagógicas integradas a las gerenciales, aplicando estrategias estructuradas para conducir un sistema escolar desde el estado inicial al deseado para cumplir los objetivos sociales determinados (Mártin, 2001). Por lo mismo, es esencial disponer de un sistema de evaluación con instrumentos apropiados que impliquen medir su actuación en forma periódica y transparente para poder juzgar en forma efectiva el desenvolvimiento de su rol.

A pesar de lo señalado, hay un factor adicional que es de gran impacto: el grado de empoderamiento de los directivos en sus cargos. En el caso de los directores de establecimientos públicos, suelen ser vistos como docentes que desempeñan otro rol, a veces con carácter temporal y en otros casos con mayor permanencia,

pero se trata de una situación adicionada a su condición de profesor. Mientas que en los establecimientos particulares – con o sin subvención – son vistos más como ejecutivos de confianza de los propietarios que como representantes de los docentes. Esta materia no solamente define el accionar docente sino que la forma como ejerce su liderazgo. Sin embargo, estos liderazgos en el caso chileno no reditúan directamente en mejores desempeños del establecimiento: los resultados PISA de 2009 y SIMCE de 2009 y 2010 no se relacionan con la mayor libertad de gestión y mayores atribuciones de los directores en el sector privado, lo que permite preguntarse respecto del sistema de indicadores más pertinentes para registrar con sentido esta situación y proveer de hipótesis explicativas que contribuyan a orientar la gestión.

En síntesis, es fundamental vincular la calidad de la educación con la calidad de la gestión de los directivos. Desprendiéndose la necesidad de contar con sistemas de evaluación de los directivos y de la gestión que sean transparentes, con indicadores relevantes, contextualizados, fáciles de registrar y de dar cuenta de su desarrollo, asociados a sistemas de control de gestión que han probado su eficacia, incluso en diversas organizaciones educacionales. Ello debe traducirse en convenios de desempeño individual, como también de unidades mayores que relacionen la gestión con el cumplimiento de metas de la organización. Instaurando además mecanismos de evaluación sistemáticos y oportunos, que provean salidas intermedias – debidamente reguladas – antes de finalizar los períodos totales del convenio de desempeño. Contar con un sistema de evaluación que permita dar cuenta de las reales competencias directivas es una preocupación ineludible, que debiese estar inscrita en un sistema de formación de directivos para el sector público.⁶

DESARROLLO PROFESIONAL Y COMPETENCIAS DIRECTIVAS: DEBATE FINAL

Como se señala, la problemática de los directivos escolares posee dos vertientes diferenciadas: (i) de la educación pública, y (ii) de la privada con y sin subvención del Estado. Esta estructura define cuestiones radicalmente diferentes: en el sector público existe una normativa que regula algunos aspectos referidos a los requisitos básicos de postulación y de los procesos de selección y exigentemente algunos aspectos de evaluación, en tanto se consideren el Marco para la Buena Dirección. No obstante, cada empleador dispone de autonomía para tomar sus decisiones en tanto sean compatibles con el Estatuto Docente y la legislación

6 Se requiere – prontamente – de una ley que regule estas materias, con un nuevo régimen jurídico laboral y de desempeño para estos actores de la educación. Recientemente el Congreso Nacional aprobó la ley que crea la Agencia de Calidad de la Educación (abril 2011).

complementaria. En razón de ello, dado el precario proceso de descentralización chileno (Diálogo sobre la descentralización, 2011), existen 345 empleadores públicos locales que manejan sistemas escolares diferentes y heterogéneos que van desde menos de 100 estudiantes hasta más de 40 mil, con implicancias muy disímiles en materia del número de establecimientos y de los recursos disponibles, y por tanto de su impacto sobre la temática de los directivos: el proceso de selección, desarrollo profesional y evaluación de sus competencias, y de los sistemas de carrera profesional posibles de instalarse, dando cuenta de un problema con caras muy diversas.

Los establecimientos escolares privados operan con una lógica muy diferente e implacable respecto del sector público: el mercado como asignador de los recursos. Bajo este formato no existe otro criterio sustantivo de igual jerarquía. En este ámbito de la gestión, el conjunto de competencias que se puedan establecer no tiene un fin prescriptivo y opera como criterios referenciales, aunque hay algunas cuestiones que requieren complementarse y que se relacionan con el desarrollo profesional de los directivos en su sentido amplio.

Adicionalmente, el sistema escolar chileno más que funcionar como un mercado integrado, lo hace como un conjunto de mercados segmentados (Whitty, 2000; Donoso, 2008), no siempre vinculados entre el área pública y privada, con criterios de operación diferentes entre los empresarios, incidiendo en una alta heterogeneidad de competencias buscadas para los directivos del sector, reducibles a dos dimensiones fundamentales: en el sector público se necesita saber funcionar con severas restricciones presupuestarias, legales y políticas, escasas opciones de cambio y aún así responder por resultados sin disponer de la autoridad requerida para responsabilizarse directamente por éstos. En el sector privado hay mayor presión de familias y propietarios por resultados escolares, implica manejar estas situaciones pero con mayores posibilidades de generar cambios de docentes producto de lo anterior, los cuales son parte de las responsabilidades que poseen por los resultados a lograr.

Los dos aspectos señalados gravitan poderosamente en la desarticulación del sistema educativo chileno. Dado que no existe un acuerdo en el país entre los agentes públicos y privados responsables de la educación para aplicar procesos de selección, formación y promoción de directivos que apunten a competencias comunes, debido a que: (i) atienden una población socioeconómica diferente, los estudiantes más vulnerables del país, en proporciones significativas van a la educación pública, lo que implica situaciones de educabilidad muy distintas a las que los directivos deben enfrentarse, lo que demanda competencias propias, lo que en la privada se traduce en mayor presión familiar por logros de resultados de aprendizaje, y (ii) disponen de recursos muy desiguales, en el sector público son insuficientes ante la complejidad de la tarea, lo que en la privada suele ser diferente (Donoso; Arias, 2011), y (iii) los grados de autonomía de manejo de los recursos financieros y humanos son incomparables: en el sector privado suele ser atribuciones del equipo directivo la

continuidad de los docentes y cierto manejo de recursos financieros por el que dan cuenta. Mientras que en el público, ello no existe, salvo en márgenes menores, aún cuando hay una “delegación de atribuciones hacia el director del establecimiento por parte del jefe comunal (Alcalde)”, son cuestiones financieras menores y ninguna referida a la permanencia y/o cambio de los recursos humanos del establecimiento escolar.

En cuarto lugar, al analizarse los contextos de operación de los sistemas locales de educación pública en Chile, de acuerdo a la diversidad de territorios, los resultados muestran multiplicidades de condiciones de operación, asociadas a la gran heterogeneidad en la magnitud de los municipios responsables de las políticas de educación local. Estos resultados sugieren que: (i) el actual esquema de financiamiento presiona a las comunas más pequeñas y pobres por aportes comparativamente mayores, lo que las empobrece; (ii) las diferencias de escala generan en la práctica fenómenos radicalmente diferentes, que deben ser evaluados con referencia a su contexto; (iii) los sistemas de educación pública provocan interrelaciones que hay que incorporar en los diseños de política, de modo de evitar la tendencia hacia una mayor segmentación socioeconómica de los estudiantes (Donoso; Arias, 2011). Esta cuestión ha significado que la población menos pobre se ha desplazado hacia la educación particular con subvención del Estado (Hsieh; Urquiola, 2002, 2006).

En quinto lugar, la crisis de la educación pública demanda una nueva institucionalidad y una nueva visión de la gestión pública en educación, que atienda aquellos aspectos claves no considerados en el diseño actual: una nueva visión de gerencia pública. Un factor nuevo en este escenario es la migración cotidiana de estudiantes entre comunas, que agudiza la discriminación territorial, tema que es de gran relevancia: la migración diaria de estudiantes en el sistema escolar chileno muestra comportamientos diferenciales según la dinámica de los territorios, evidenciando la generación de nuevas vinculaciones entre los habitantes de territorios aledaños, no consideradas en la actual institucionalidad de la educación pública chilena; que producto de la política de financiamiento (subsidio) de la educación se han producido migraciones temporales que se vinculan con una creciente desigualdad social, consistente con la distribución del conjunto de oportunidades productivas, económicas etc., presentes en la distribución territorial del país. En razón de ello, la relevancia del tema y su magnitud, demandan que quienes dirijan los destinos de la educación estén al tanto de estas cuestiones por su incidencia en el desarrollo de los sistemas de enseñanza públicos (Donoso, 2011). También ello es de relevancia para la educación privada con subsidio público, dado que la migración es (i) mayor en educación media en comparación con educación básica; y (ii) mayor en la educación privada subvencionada que en la pública.

Estos aspectos, se cree, son claves para generar nuevas competencias directivas en la educación, pública y privada, atendiendo a la variable territorio y movimientos migracionales de los estudiantes, por cuanto son resultados de operación de la política

de mercado y demandan una visión y un hacer muy diferente de los directivos de los establecimientos escolares de cualquier sector, para proyectar su trabajo y dar sustentabilidad a su establecimiento.

REFERENCIAS

BALL, Stephen. *The education debate*. United Kingdom: The Policy Press, University of Bristol, 2008.

BARZELAY, Michel. La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos. *Reforma y Democracia*, Caracas: CLAD, n. 19, p. 1-16, feb. 2001.

BITAR, Sergio. *Educación nuestra riqueza, Chile educa para el siglo XXI*. Santiago de Chile: El Mercurio, Aguilar, 2005.

CEPPE. *Liderazgo directivo y calidad de la educación en Chile*. Santiago de Chile: Centro de Políticas y Prácticas en Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010.

CIBULKA, James. *Declining Support for Higher Education Leadership Preparation Programs: An Analysis*. Washington: National Council for Accreditation of Teacher Education, 2009.

DIÁLOGO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN. *Diálogo en Torno a la Agenda de Descentralización en Chile*. Santiago de Chile: Asociación Chilena de Municipalidades y Diputación de Barcelona, 2011.

DONOSO, Sebastian. Financiamiento y gestión de la educación pública chilena de los años 90. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: Autores Associados, v. 36, n. 127, p. 151-172, jan./abr. 2006.

_____. El financiamiento de la educación pública chilena vía subsidio: consecuencias críticas sobre el Rol del Estado en Educación. *FINEDUCA. Revista de Financiamento da Educação*, v. 1, 2011. Disponible en: <<http://seer.ufrgs.br/fineduca>>. Acceso en: 10 jul. 2011.

_____. El perfeccionamiento docente en Chile (1990-2007): ¿Estado versus mercado? *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro: ANPED; Campinas: Autores Associados, ANPED, v. 13, n. 39, p. 437-454, 2008.

DONOSO, Sebastián; ARIAS, Óscar. Diferencias de escala en los sistema de educación pública en Chile. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, v. 19, n. 71, abr./jun. 2011

FELIÚ, Pedro; RODRÍGUEZ, Néstor. *Manual del curso técnicas de entrevista y decisión de selección*. Caracas: Psico Consult, 1996.

FUNDACIÓN CHILE. *Formación y entrenamiento de los directores escolares en Chile: situación actual, desafíos y propuestas de política*. 2010. Disponible en: <www.fundacionchile.cl/formación-y-entrenamiento-directores-escolares>. Acceso en: 10 jul. 2011.

GONZÁLEZ, Pablo. Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar

chileno. In: COX, Cristián (Ed.). *Políticas educacionales en el cambio de siglo*. La reforma del sistema escolar en Chile. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2003.

HSIEH, Chung; URQUIOLA, Miquel. *When school competes, how they compete? An assessment of Chile's nation wide school voucher program*. Washington: World Bank's Development Group, 2002.

_____. The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, Elsevier, n. 90, p. 1477-1503, 2006.

IIDE. *Informe sobre Liceos Prioritarios apoyados por el Instituto de investigación y Desarrollo Educacional*. Talca: Universidad de Talca, 2009.

INVARGSON, Lawrence; ANDERSON, Michel; GRONN, Petyer; JACKSON, Andrew. *Standards for school leadership: a critical review of literature*. Australia: Australian Institute for Teaching and School Leadership, august 2006.

LICEOS BICENTENARIOS. *Orientaciones para los Liceos de Excelencia*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación, 2011.

KRÜGER, Meta. The Big Five of school leadership competences in the Netherlands. *School Leadership & Management*, Routledge, v. 29, n. 2, p. 109-127, 2009.

MÁRTIN, Evaristo. *Gestión de instituciones educativas inteligentes*. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid, 2001.

MARCEL, Mario. *Las opciones de reforma del Estado*. In: VALDÉS, S (ed.). *Reforma de Estado*. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 2002.

MINEDUC. Ministerio de Educación. *Marco para la buena enseñanza*. Santiago de Chile, 2003.

_____. *Calidad en todas las escuelas y liceos*. El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar. Santiago de Chile, 2005a.

_____. *Marco para la Buena Dirección*. Santiago de Chile, 2005b.

_____. *Informe sobre el perfeccionamiento docente y directivo*. CPEIP, Registro Público Nacional de Perfeccionamiento, 2007.

_____. *La educación en cifras*. Santiago de Chile, 2008.

_____. *Estadísticas educacionales procesadas de la base de datos del Ministerio de Educación*. Santiago de Chile, 25 de abril, 2011a.

_____. *Carta informativa a las instituciones de educación superior enviada por la Dirección del CPEIP*. Santiago de Chile, febrero, 2011b.

MIZALA, Alejandra; ROMAGUERA, Pilar. Regulación, incentivos y remuneraciones de los

profesores en Chile. In: COX, Cristián (Ed.). *Políticas educacionales en el cambio*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2003.

OECD. *Improving School Leadership*. Volume 1: policy and practice. Paris: organización para la cooperación y el desarrollo económico, 2008.

PANEL DE EXPERTOS PARA UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD. *Informe Final Segunda Etapa*. Fortalecimiento de la institucionalidad pública. Santiago de Chile: Presidencia de la República, mayo 2011.

PAVEZ, Jorge. Situación de los docentes, sus condiciones laborales y profesionales. In: HEVIA, Renato (Ed.). *La educación en Chile hoy*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2003.

PONT, Beatriz; NUSCHE, Deborah; MOORMAN, Hunter. *Mejorar el liderazgo escolar*. Volumen 1: Política y Práctica. Paris: OECD, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2009.

RAMA, Germán; NAVARRO, Juan Carlos. Carrera de los maestros en América Latina. In: BID – PREAL. *Maestros en América Latina*: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño. Santiago de Chile, 2004.

ROJAS, Araceli; PÉREZ, Rodrigo; DÍAZ, Ricardo; MEZA, Patricio; DONOSO, Sebastián. *Análisis del mercado laboral docente*: visión desde los Sostenedores. Universidad de Talca, Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional, Programa de Magíster en Política y Gestión Educacional. Talca, 2006.

UNESCO-WEI. *A view inside primary schools*: a World Education Indicators (WEI) cross national study. Montreal, Canada: UNESCO; WEI, 2008.

URIBE, Mario. *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. Disponible en: <http://www.rinace.net/riec/numeros/vol3-num1_e/art22.pdf>. Acceso en: 14 abr. 2011.

VILLA, Ángel; POBLETE, Manuel. *Aprendizaje basado en competencias*. Una propuesta para la evaluación de las competencias genéricas. Bilbao: Mensajero, 2007.

WEINSTEIN, José. Liderazgo directivo. Asignatura pendiente de la Reforma Educacional Chilena. *Revista Estudios Sociales*, Santiago de Chile, CPU, n. 117, 2009. Disponible en: <www.cpu/estudiossociales>.

WEINSTEIN, José; MUÑOZ, Guillermo; RACZYNSKI, Dagmar; HORN, Andrea; ANDERSON, Stephen. *Directores de escuela en Chile*. ¿En tránsito hacia más liderazgo pedagógico? Informe del Proyecto sobre “Liderazgo Directivo y Calidad de la Educación en Chile”. Proyecto CIE- 01 CONICYT. Santiago de Chile: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE), 2009.

WHITTY, Geoff. *Teoría social y política educativa: ensayos de sociología y política de la educación*. Madrid: Pomares, 2000.

SOBRE LOS AUTORES

SEBASTIÁN DONOSO es doctor en educación y académico del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca.

E-mail: sdonoso@utalca.cl

NIBALDO BENAVIDES es doctor en educación y académico del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca.

E-mail: nbenavides@utalca.cl

VÍCTOR CANCINO es economista y académico del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca.

E-mail: vcancino@utalca.cl

MOYRA CASTRO es doctora en educación y académica del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca.

E-mail: mocatro@utalca.cl

LEOPOLDO LÓPEZ es máster en ciencias, académico del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca.

E-mail: llopez@utalca.cl

Recebido em julho de 2011
Aprovado em setembro de 2011

SEBASTIÁN DONOSO, NIBALDO BENAVIDES,
VÍCTOR CANCINO, MOYRA CASTRO E LEOPOLDO LÓPEZ

Análisis crítico de las políticas de formación de directivos escolares en Chile: 1980-2010

Dar cuenta de las políticas públicas en materia de selección, formación y desarrollo profesional de directores en las últimas tres décadas en Chile es el principal objetivo de este trabajo. Por tanto, se examinan las competencias asociadas al ejercicio directivo y como se evidencian en los procesos enunciados. Se considera que los cambios en la orientación de la gestión, y en razón de ello de los directivos, han sido esencialmente impulsados por demandas externas a la institución educativa, teniendo formas muy diferentes de enfrentarse sea una institución pública o privada, lo que incide en los procesos de reclutamiento, selección, formación inicial y avanzada, inserción laboral y carrera profesional directiva. Desde este considerando se revisan los cambios en la orientación de la gestión en las instituciones educativas en estos últimos treinta años, junto a las nuevas visiones incorporadas y sus eventuales impactos, para concluir con la identificación de nudos críticos que requieren ser resueltos para definir una política pública para el país en estas materias.

Palabras clave: formación de directivos; gestión educacional; sistema escolar.

Critical analysis of the School Principals' training policies in Chile: 1980-2010

To account for public policies on selection, training and professional development of Directors in the last three decades in Chile, is the main objective of this work. Therefore, we examine the managerial competencies associated with exercise and as processes are evident in the statements. It is believed that changes in the direction of management, and reason of the directors, have been essentially driven by external demands to the school, taking very different ways of coping being a public or private institution, which affects the recruitment, selection, and advanced initial training, job placement and career policy. From this he considered review the changes in the orientation of management in educational institutions in the last thirty years, with new insights and possible consequences incorporated, to conclude with the identification of critical nodes that need to be solved to define public policy for the country in these matters.

Keywords: management training; management education; school system.

Análise crítica das políticas de formação de gestores escolares no Chile: 1980-2010

Explicar as políticas públicas de seleção, treinamento e desenvolvimento profissional de diretores, nas últimas três décadas no Chile, é o objetivo principal deste trabalho. Portanto,

examinamos as habilidades associadas ao exercício de administração e como os processos são evidentes nas declarações. Acredita-se que as mudanças na direção da gestão, e da razão dos diretores, têm sido essencialmente impulsionadas por exigências externas à escola, tendo muitas maneiras diferentes de lidar ao se tratar de uma instituição pública ou privada, o que afeta a colocação de trabalho de recrutamento, seleção, formação inicial e avançada e política de carreira. A partir disso, analisam-se as mudanças na orientação da gestão nas instituições de ensino nos últimos trinta anos, com novas perspectivas e as possíveis consequências decorrentes, concluindo com a identificação dos pontos críticos que precisam ser resolvidos para definir uma política pública para o país nestes assuntos.

Palavras-chave: *formação em gestão; gestão da educação; sistema escolar.*