

Prácticas de gestión de los equipos directivos de escuelas públicas chilenas

SEBASTIÁN DONOSO-DÍAZ

Universidad de Talca, Talca, Región del Maule, Chile

NIBALDO BENAVIDES-MORENO

Universidad de Talca, Talca, Región del Maule, Chile

RESUMEN

Se analizan las prácticas de los equipos de gestión de escuelas públicas, contrastándolas con las normas y aportes teóricos en este campo, apreciándose las principales dinámicas de los equipos directivos. Es un estudio exploratorio, basado en entrevistas a directivos de centros escolares. La información permite comprender cómo se han establecido sus tareas y cuáles son sus fundamentos, identificando nudos críticos de gran complejidad, por la forma cómo el sistema público ha centrado sobre el director el actuar del Centro, cuestión que afecta a la organización educacional.

PALABRAS CLAVE

gestión educacional; equipos directivos escolares; educación pública.

PUBLIC SCHOOL LEADERS' MANAGEMENT PRACTICES IN CHILE

ABSTRACT

The text reviews the practice of management teams of Chilean public schools, comparing them to the standards and theoretical contributions in this field, appreciating the main dynamics of management teams. It is an exploratory study, based on interviews with managers of schools. The information allows us to understand how their tasks have been established and what are their foundations, identifying critical points of great complexity, through the way the public system has focused on the acting director of the Center, an issue that affects the educational organization.

KEYWORDS

educational management; school leaders; public education.

PRÁTICAS DE GESTÃO DE EQUIPES DIRETIVAS DE ESCOLAS PÚBLICAS CHILENAS

RESUMO

O texto analisa a prática de equipes de gestão de escolas públicas, contrastando-as com as normas e contribuições teóricas nessa área, apreciando as principais dinâmicas das equipes de gestão. É um estudo exploratório, com base em entrevistas com gestores de escolas. A informação nos permite compreender como suas tarefas foram estabelecidas e quais são seus fundamentos, identificando pontos críticos de grande complexidade, pela forma como o sistema público tem se concentrado no diretor interino do Centro, um problema que afeta a organização educacional.

PALAVRAS-CHAVE

gestão educacional; dirigentes escolares; educação pública.

PRESENTACIÓN

Los resultados en las mediciones nacionales e internacionales de los aprendizajes (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes — PISA; Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo — TERCE) muestran un problema estructural de la educación chilena, que luego de avances importantes en los años 90 en estas materias, su ritmo de progreso se redujo, evidenciando que la sola inyección de más recursos financieros asociada a la mayor presión por resultados no fueron suficientes para generar los avances de calidad requeridos, menos aun para la población más vulnerable.

Las políticas económicas y sociales postdictadura no han sido capaces de reducir la gran desigualdad y segmentación en la provisión educativa de los estudiantes según su capital social y económico familiar, impactando de sobremanera al sistema escolar. Después de un cuarto de siglo las diferencias en calidad de la educación chilena — de acuerdo a la prueba PISA — entre la población más vulnerable respecto de la con mayores privilegios es la más alta de los países Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), reflejando grandes diferencias (Bellei, 2015; Rivas, 2015).

Las demandas por respuestas efectivas de la educación a la construcción de una sociedad más equitativa y justa, originan una nueva etapa de políticas educativas que atienda estas exigencias. Entre estas propuestas destaca la importancia de instalar nuevas capacidades de gestión en los actores intra-sistema para brindar educación de calidad a todos, correspondiendo un rol sustantivo en este hacer a los directivos de nivel intermedio — meso y local, y de centros escolares (Donoso *et al.*, 2012) y de centros escolares (Weinstein y Muñoz, 2012).

Estas políticas debiesen asentarse en el reconocimiento de los logros, apoyándose en cambios estructurales del sistema escolar, dirigidos a reducir la segmentación social y educativa, y asegurando la calidad de la provisión educacional, en especial del sector público (con una nueva institucionalidad para la educación pública), dando lugar al desarrollo de capacidades de liderazgo en las escuelas, redes de escuelas y niveles intermedios del sector (Darling-Hammond, 2012).

El trabajo aporta claves para comprender cómo se lleva a cabo este liderazgo, asumiendo la visión desde las prácticas de trabajo de los equipos directivos de los centros escolares de enseñanza primaria o elemental, esencialmente por que se estima que en este atributo — el trabajo de los equipos directivos — reside una de las claves para dejar instaladas capacidades de gestión en los establecimientos, para que se incorporen — más adelante — a sus prácticas habituales y trasciendan el liderazgo del momento.

LIDERAZGO Y DESARROLLO DEL CENTRO ESCOLAR

EVOLUCIÓN DE LA TEMÁTICA DEL LIDERAZGO ESCOLAR

La investigación educativa evidencia que el liderazgo directivo constituye, después de la docencia de aula, el segundo factor intra-escuela más significativo para

la mejora (Barber y Mourshed, 2007). Esta situación ha sido de gran relevancia para el desarrollo de este campo, basándose además en que los estudios de escuelas efectivas muestran que con un liderazgo directivo influyente se desarrollan procesos de mejora sustentables en el tiempo (Bellei *et al.*, 2014; Murillo, 2007), siendo mayor el impacto en las escuelas más desventajadas, generando su ausencia un efecto inverso sobre el desarrollo de la mejora escolar (Horn y Marfán, 2010; Weinstein, 2009).

La constatación del impacto del liderazgo directivo en los aprendizajes de los estudiantes, contribuye a la instalación del influyente discurso orientado a su fortalecimiento e incorporación en las políticas educativas en términos globales (Pont, Nusche y Moorman, 2009; Weinstein y Hernández, 2014). La facilidad de replicabilidad que muestran las estrategias de liderazgo directivo en función de su impacto fortalece su opción como camino de innovación (Weinstein y Muñoz, 2012).

Ciertamente la incidencia del liderazgo en la mejora escolar no responde solo al carisma de los directivos (Elmore, 2010), sino a prácticas de trabajo de la escuela dirigidas al mejoramiento, incidiendo — en el mediano plazo — en los resultados educativos. Ello implica instalar la creencia del mejoramiento continuo y del compromiso de los actores en este proceso (Bellei *et al.*, 2014). Leithwood (2009) clasificó las prácticas al respecto en cuatro ejes:

1. definición de misión;
2. desarrollo de las personas;
3. (re)organización interna del establecimiento;
4. gestión pedagógica.

Robinson, Hohepa y Loyde (2009), mediante un metanálisis de estudios empíricos del impacto del liderazgo directivo en los aprendizajes de los estudiantes, precisó como factor de mayor significación de los directivos en el fortalecimiento de las capacidades pedagógicas individuales y colectivas de los docentes la reflexión y trabajo formativo con ellos.

Leithwood (2009) define el liderazgo como la capacidad de lograr influencia por alguna persona (el líder) para movilizar los integrantes de la organización en una dirección. Elmore (2010), señala que los directivos no logran modificar la realidad escolar en tanto funcionen solo como jefes formales, cuya influencia es la que le otorga el cargo. Se requiere un liderazgo que estimule a los integrantes de la escuela a que se sientan parte de una tarea mayor, de un propósito moral que los movilice más allá de sus obligaciones contractuales y roles formales, en pro de la calidad de la educación (Fullan, 2007). Este liderazgo, para el caso chileno requiere — en el sector público — nítidamente de mayor autonomía formal (administrativa y financiera)¹ de los líderes (Donoso *et al.*, 2014).

Bryk y equipo analiza la mejora escolar desde la articulación de factores que inciden en el proceso de cambio, centrado en el liderazgo como un cons-

1 Por ello (Darling-Hammond, 2012) señala que un liderazgo sostenido en condiciones de mayor autonomía y responsabilización de las unidades escolares locales ha sido una estrategia adecuada para alcanzar cambios.

tituyente clave de aquellos. En su investigación aíslan factores críticos a fin de explicar por qué ciertas escuelas desarrollaron procesos de mejora sostenidos, a saber: relaciones sólidas con las familias y comunidad, empoderan a los docentes en sus capacidades profesionales, clima escolar centrado en el estudiante, didácticas pertinentes y exigentes, confianza relacional, y el liderazgo directivo. Este último factor es el que hace la mayor diferencia, pues moviliza a los otros componentes, entregando la coherencia al proceso de cambio en la comunidad escolar (Bryk *et al.*, 2010).

Diversos estudios han avanzado en el desarrollo de procesos comparados sobre las características de la política de liderazgo escolar en sus distintos ámbitos (Barber y Mourshed, 2007; Barber, Whelan y Clark, 2010; Taipale, 2012), centrándose en sistemas escolares exitosos. Sus principales recomendaciones son:

- clarificación de las funciones y orientación educativa del cargo vía la construcción de estándares de desempeño, y mayores atribuciones y autonomía en la gestión escolar;
- formación y desarrollo de competencias y capacidades en líderes escolares;
- rigurosidad y profesionalización de los procesos de selección y evaluación de directores;
- distribución del liderazgo escolar dentro de las escuelas; y
- mejoras en la atraktividad de la profesión (condiciones de trabajo, salarios y la carrera directiva).

Un análisis de las políticas de fomento del liderazgo directivo escolar en América Latina (UNESCO, 2014), releva como fundamental la coherencia de la política, en relación al trabajo con los directivos escolares, como en su articulación con los elementos de la política educativa que posibilitan (o reducen) la acción de los directivos en la escuela.

Las políticas de fomento del liderazgo directivo redefinen en grado importante las responsabilidades de los directivos escolares (Donoso y Benavides, 2014), exigiéndoles contar con nuevas competencias, habilidades y conocimientos. Esta situación refuerza la formación y desarrollo de capacidades de liderazgo escolar como una prioridad de las agendas de política educativa a escala global (Bush, 2012; Dempster, Lovett y Flückiger, 2011).

En la última década, la evidencia de países con sistemas escolares exitosos da cuenta que para responder a las nuevas demandas, la formación de líderes considera:

- nuevos enfoques del liderazgo pedagógico y distribuido;
- formación diferenciada para el desarrollo de la carrera directiva;
- nuevas metodologías de formación basadas en experiencias y prácticas, casos y mentorías;
- generación de estrategias y mecanismos institucionales de aseguramiento de la calidad y coherencia de la oferta formativa (Barber y Mourshed, 2007; Bush, 2012; Pont, Nusche y Moorman, 2009).

En este contexto, las decisiones de reestructuración organizacional fueron el detonante de la investigación sobre las concepciones de liderazgo distribuido, en

tanto las estructuras horizontales y orgánicas comenzaron a reemplazar a las estructuras verticales (Chrispeels, Brown y Castillo, 2000; Day y Harris, 2002). En tal sentido el liderazgo colectivo explicó una buena proporción de la variación en los logros escolares, y las escuelas con mejor rendimiento asignaron mayor relevancia al liderazgo de todos sus miembros y a otros grupos de interés, que las escuelas con rendimiento más bajo. Estas diferencias fueron más significativas respecto del liderazgo de los equipos escolares, apoderados y estudiantes (Leithwood y Riehl, 2005). De igual forma, el liderazgo participativo encuentra mayor colaboración entre los subordinados. Entonces el tema tiene al menos dos dimensiones: (1) identificar el impacto del liderazgo del directivo sobre los subordinados, y (2) también en una perspectiva de liderazgo compartido. Spillane, Halverson y Diamond (2004) consideran que las tareas del líder deben ser distribuidas en los distintos actores de la escuela, sumando a líderes formales e informales.

LIDERAZGO Y EQUIPOS DIRECTIVOS DEL CENTRO ESCOLAR: NORMAS EN CHILE

En la última década, en consonancia con las tendencias internacionales, la formación y desarrollo de directivos escolares bajo los nuevos enfoques está siendo incorporada progresivamente en las políticas educativas del país. Habiendo sido una materia postergada en razón que la dictadura había dejado como inamovibles a los directivos escolares de entonces,² condición que se logra cambiar marginalmente a mediados de la segunda década democrática (2005), con una ley que permitía la concursabilidad de algunos cargos, la que tuvo escasa aplicabilidad ya que no asignó el financiamiento adecuado para cumplir las obligaciones económicas que implicaba remover al director de su cargo, materia que tardó otros tanto en corregirse.

Al revisarse las iniciativas legales y reglamentarias, y también de los aportes de la investigación, se enfatiza el accionar del director por sobre el de los equipos directivos y de las instancias colegiadas de dirección. El reconocimiento del liderazgo directivo como elemento clave del mejoramiento de la escuela y la calidad educativa no se ha traducido — para Chile — en una política consistente con el discurso indicado. En el sector público no hay instrumentos riguroso, de carácter vinculante, entre las distintas etapas del proceso de desarrollo profesional, a saber: formación inicial, reclutamiento, selección, perfeccionamiento continuo, promoción y recompensa, incluyendo remuneraciones. Solamente hay algunas materias, normas y mecanismos legales mínimos, que otorgan escasa sustentabilidad a la carrera directiva, incluso en el sector público.

El equipo directivo es la estructura organizativa colegiada superior de una escuela y tiene la responsabilidad de conducirlo en su gestión interna. Se asume que la función de equipo implica áreas de competencias propias y otras compartidas. De acuerdo con las normas sobre esta materia (MINEDUC, 2015), el equipo directivo de un establecimiento de enseñanza básica — puede estar formado por el

2 Ley n. 20.006 (2005) hace obligatoria la concursabilidad de los directores de establecimientos públicos, iniciativa que se masifica recién le el año 2012.

director, subdirector, jefe técnico-pedagógico, inspector general, u otra función — según la realidad de cada institución y la estructura que ésta se autodefina.³

Las normas dictadas en las leyes n. 19.070 (Chile, 1991) y n. 19.410 (Chile, 1993) y n. 20.501 (2011), redefinen las principales funciones del director:

- dirigir y liderar el proyecto educativo institucional;
 - gestionar administrativa y financieramente el establecimiento; y
 - icumplir las demás funciones, atribuciones y responsabilidades que le otorguen las leyes, incluidas las que les fueren delegadas, a saber:
- formular, hacer seguimiento y evaluar las metas y objetivos del establecimiento, sus 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; y
 - adoptar medidas para que los padres reciban regularmente información sobre el funcionamiento del establecimiento y del progreso de sus hijos.

Adicionalmente, el artículo 8º (ley n. 20.501) declara que las funciones técnico-pedagógicas corresponden a las áreas de apoyo de la docencia: orientación educacional y vocacional, supervisión pedagógica, planificación curricular, evaluación del aprendizaje, investigación pedagógica, coordinación de procesos de perfeccionamiento docente y otras análogas que por decreto reconozca el Ministerio de Educación (MINEDUC), previo informe de los organismos competentes.

De igual forma, define que el inspector general tiene por responsabilidad mantener un clima propicio para el aprendizaje, velando por el manejo de la disciplina y el respeto al Manual de Convivencia Escolar en el marco del Proyecto Educativo de la Escuela. No obstante, se señala que los profesionales de la educación que cumplan funciones de subdirector e inspector general serán de exclusiva confianza del director del establecimiento educacional, quien puede establece sus funciones y atribuciones (Artículo 34c).

Paralelamente, en el 2004 se promulga el Marco para la Buena Dirección, con la clara intencionalidad de guiar las prácticas de directores de escuelas y liceos (MINEDUC, 2005), para implementar — más adelante — sistemas de gestión escolar a partir de estos principios, proceso que se aborta el año 2008 por cambios en la política ministerial en este ámbito. El marco señalado ordenó la función directiva en cuatro dimensiones:

1. liderazgo;
2. gestión curricular;
3. gestión de recursos; y
4. gestión del clima y la convivencia.

3 Conforme el número de estudiantes matriculados, el establecimiento escolar puede tener mayor diferenciación de funciones y cargos.

Los cambios de mayor significación se establecen en la Ley General de Educación (LGE) (Chile, 2009), carta que reemplaza a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) (Chile, 1990), que había sido “una camisa de fuerza para los cambios”, pues fue promulgada por la dictadura en los días finales de su gobierno, para evitar transformaciones sustantivas del sistema educativo. La LGE define el rol directivo en el foco pedagógico.

Estos aspectos los complementa la Ley de Calidad y Equidad de la Educación (20.501, de 2011), avanzando hacia la profesionalización de la selección de directores del sector público, y al mismo tiempo entregando mayores atribuciones y mejoras a la función directiva. Se asignó al servicio civil el proceso de selección de directores de establecimientos escolares, y también el de los jefes de educación local (municipal).

El año 2013 se definen estándares indicativos de desempeño, precisándose tareas y responsabilidades que deben abordar los directivos escolares, y el nivel de desempeño que deben alcanzar (Chile, 2014). Su objetivo es guiar la acción de acompañamiento de la Agencia de Calidad a los establecimientos escolares, institución pública responsable del sistema de medición de la calidad de los aprendizajes escolares y de análisis y propuestas de mejoras a partir de sus resultados.

La principal dificultad que enfrenta el sistema educativo chileno en materia de instalación de políticas en diversos planos, reside en que el mercado es el componente clave de asignación de recursos y de toma de decisiones de los diversos actores. En razón de lo cual, se le ha otorgado la función de organizar el sistema, con las limitaciones que implica en materias de impacto de mediano y largo plazo, como son las de naturaleza educacional, por ello, no debe extrañar que la principal características de muchas de las políticas sea su ausencia de vinculación o integración vertical y horizontal, tareas que se le asigna al mercado.

En razón de ello, un desafío fundamental de transformación del sistema en esta materia, se experimenta en el aseguramiento de la articulación entre las distintas dimensiones de las políticas dirigidas al fortalecimiento del liderazgo directivo, salvaguardando la coherencia entre la formación, reclutamiento, selección inducción, evaluación y desarrollo asociado a los estándares profesionales (Weinstein y Hernández, 2014).

En el caso chileno, las políticas orientadas al liderazgo directivo escolar han desarrollado incipientemente las temáticas de la formación y desarrollo profesional de los directivos. Actualmente la oferta formativa se centra en la formación continua, sin que se hayan desarrollado experiencias formativas de calidad a nivel de pre-servicio, ni de inducción de directivos escolares. La formación es provista predominantemente por universidades que carecen de un sistema de acreditación — salvo excepciones —, escasa colaboración entre las mismas instituciones, y orientaciones más académicas que profesionales (Muñoz y Marfán, 2012).

ELEMENTOS METODOLÓGICOS

Se trata de un estudio cualitativo exploratorio, a partir de entrevistas semi-estructuradas aplicadas en el año 2014 a equipos directivos de 25 escuelas

públicas (de enseñanza elemental) de la zona centro-sur del país, dependientes de diversos municipios.

La muestra fue intencionada a partir de la disposición que habían manifestado los directivos de los centros escolares por participar en el estudio. De total de 40 establecimientos, se seleccionaron 25, con el objeto de disponer del número adecuado de participantes que permitieron establecer tendencias.

La unidad de análisis, el centro escolar, dio lugar a la conformación de la muestra conformada por 25 directores, 6 subdirectores (solo algunos centros tenían formalizado este cargo), 25 jefes de unidades técnico-pedagógicas, y 19 inspectores, todos con una experiencia de al menos un año en el cargo.⁴

Los resultados de las entrevistas fueron ordenados por unidades de análisis generadas a partir de categorías, transcritas y procesados con el *software* pertinente (NVIVO 10.0). El análisis se orientó a:

- describir las funciones y responsabilidades de cada integrante del Equipo directivo en la perspectiva de la conformación de los equipos;
- identificar las brechas entre lo teórico y lo realizado por cada uno de ellos;
- analizar las brechas que se generan a nivel del equipo; y
- ver algunas propuesta de mejora.

RESULTADOS

Los hallazgos identifican las prácticas más recurrentes ejercidas por los equipos directivos de la educación pública. Las respuestas se exponen ordenadas por unidades de análisis-categorías, en la perspectiva del nivel de importancia, dificultad y tensiones en el proceso de ejecución del trabajo del Equipo de Gestión, este último subdividido por estamento.

PRINCIPALES FUNCIONES DE GESTIÓN DE LOS DIRECTIVOS EN EL ESTABLECIMIENTO

Según los entrevistados, la función más relevante del director es *liderar el proceso educativo* (100%) bajo dos lineamientos centrales: (1) el Proyecto Educativo Institucional y, (2) los Programas de Mejoramiento Educativo (PME). Los entrevistados sostienen que es una función relevante, dirigir y liderar el proyecto educativo, sustentado en la normativa definida. En función de ello destacan el *monitoreo* (10 casos), definido como tareas de supervisión y apoyo a

4 El cargo de jefe de unidad técnico-pedagógica, proviene de la reforma de 1980, su diseño consideraba al director del establecimiento como un cargo administrativo, por ende las materias técnicas de educación, hoy la esencia del directivo, eran responsabilidad de ese cargo. La organización escolar mantiene esta situación sin haber resuelto del todo la competencia entre ambos. Por su parte el inspector, como dice la norma es el responsable de la disciplina y del cumplimiento de regulaciones de todos los actores educativos.

estamentos docentes y administrativos, interviniendo cuando éstos lo requieran. La *administración* (8 casos) es tener a disposición los recursos materiales y humanos; y la *implementación del PME* (2 casos), es poner en marcha acciones convenidas para el mejoramiento educativo, resguardando sus evidencias. Algunas respuestas fueron:

[...] liderar el proyecto educativo, que integre a los estamentos que son participen en forma directa e indirecta en esta labor. (Entrevista n. 2)

[...] prever las necesidades anuales del personal, de recursos materiales y financieros de la escuela. (Entrevista n. 26)

[...] liderar el proyecto de mejoramiento educativo, para estar permanentemente viendo las acciones, buscando evidencias y todo lo que conlleva. (Entrevista n. 9)

El segundo ámbito de funciones se asocia con la *gestión de las personas, de los recursos financieros y materiales* (30 casos). La gestión de las personas es tarea prioritaria para muchos (23 casos), siendo asumida como la organización del plantel docente en términos de asignación de responsabilidades. Los recursos materiales y financieros son comprendidos respectivamente como el cuidado y optimización de los materiales con los que cuenta el establecimiento y la distribución eficiente mandados por el sostenedor.

Un menor importancia fue asignada a la *gestión pedagógica y curricular* (18 respuestas), a saber: 1) supervisión y apoyo del trabajo docente, (2) seguimiento de los resultados académicos visualizando avances y retrocesos, (3) revisión para la incorporación de nuevas normativas y reglamentos junto al jefe técnico-pedagógica (en adelante JUTP), elementos base del Proyecto Educativo del Establecimiento. Algunas respuestas fueron:

[...] visitar a los docentes en clase para ver cómo trabajan, debería ser la primera, pero no lo es. Ver lo administrativo tiene que se relaciona con el funcione: los baños, las llaves, esas tonteras. (Entrevista n. 15)

[...] dada la gran cantidad de recursos que están llegando a los establecimientos educacionales producto de la Ley SEP⁵ se debe gestionar su buen uso permanentemente. (Entrevista n. 3)

5 La ley Subvención Escolar Preferencial (SEP) otorga un subsidio adicional por estudiante de riesgo social, equivalente aproximadamente al 40% del subsidio basal. Además entrega otro subsidio adicional por densidad de este tipo de estudiante respecto del total del establecimiento. Este subsidio opera desde el año 2008.

[...] seguimiento del avance de los cursos, mediante la revisión y apoyo del trabajo del docente. Visitar aulas para hacer observación de clases realizando una previa revisión a las planificaciones de los profesores y una posterior retroalimentación con el docente. (Entrevista n. 4)

En lo que respecta al JUTP sus funciones corresponden a la *gestión pedagógica* (50 casos) entendida como la labor técnica de apoyo docente en planificación de la enseñanza, evaluación y monitoreo de los aprendizajes y la búsqueda de estrategias pedagógicas para la mejora del proceso de enseñanza — aprendizaje, destacando: *orientación docente* (24 casos), asesoramiento y retroalimentación a los requerimientos del docente en aula; *seguimiento* (23 casos), monitoreo del cumplimiento de la planificación, cobertura curricular y logros de aprendizaje en las asignaturas. Algunas respuestas fueron:

[...] búsqueda de técnicas y estrategias que permitan mejorar los aprendizajes de cada estudiante. Comentar nuevas metodologías de enseñanza con los docentes. (Entrevista n 23)

[...] observar y evaluar clases monitoreando que se cumpla con los contenidos curriculares. Verificar una adecuada cobertura curricular en todas las asignaturas. (Entrevista n. 4)

[...] coordinar la labor pedagógica en función del desarrollo de los aprendizajes de los estudiantes, para lo cual controló y siguió al quehacer del trabajo docentes. (Entrevista n. 26)

Un segundo ámbito de funciones del JUTP, de menor recurrencia, es la *revisión de instrumentos de evaluación* (5 casos), el *monitoreo de los PME-SEP* (4 casos) y la *gestión administrativa* (3 casos) comprendidos respectivamente como el análisis y validación de los protocolos de evaluación utilizados por los docentes, la observación constante del cumplimiento de los PME en relación a los recursos disponibles en la escuela y el dar cumplimiento al reglamento de evaluación frente a situaciones de conflicto.

[...] reviso la planificación, elaboración y evaluación de los planes de mejoramiento. El plan de mejoramiento está coordinado por la unidad técnica. (Entrevista n. 26)

[...] reviso que los reglamentos de evaluación estén vigentes y actualizados para su aplicación y ejecución. (Entrevista n. 15)

[...] la mediación en situaciones de conflicto entre docentes y estudiantes. (Entrevista n. 19)

Respecto de las principales funciones del inspector general, éstas se enmarcan en la *gestión del clima institucional* (26 casos) a saber: desarrollo de iniciativas que promuevan la armonía en las relaciones de los actores de la comunidad, de manera de conseguir un ambiente con características favorables para el proceso educativo. Se destacan acciones de *control de la disciplina* (14 casos): monitoreo del comportamiento de los estudiantes y la aplicación de códigos disciplinarios bajo criterios normados. La *mediación* (12 casos) entendida como la intervención oportuna y adecuada en la resolución de conflictos que involucran a estudiantes, apoderados y profesores.

[...] las funciones más relevantes es tratar los problemas disciplinarios de los alumnos. Se requiere mucho tiempo para la atención de las situaciones problemáticas en el colegio. (Entrevista n. 26)

[...] mediar en los conflictos en general y tomar las medidas necesarias. (Entrevista n. 17)

[...] atención de apoderados. También atención de los profesores de acuerdo a situaciones y circunstancias que ellos han visto para tomar alguna medida, alguna sanción. (Entrevista n. 6)

Un segundo ámbito de funciones corresponde a la *supervisión* (14 casos), dirigida a controlar y fiscalizar los deberes tanto de *docentes y paradocentes* (10 casos) y de *estudiantes* (4 casos). Esta vigilancia y control de las responsabilidades establecidas se expone en las siguientes respuestas:

[...] supervisar el funcionamiento de los cursos a través de una coordinación a primera hora, tomando las medidas cuando hay falta de personal. (Entrevista n. 26)

[...] estoy a cargo de los Asistentes de la Educación por tanto debo dirigir su labor diaria. (Entrevista n. 23)

[...] debo monitorear la asistencia de los alumnos y verificar el origen de sus inasistencias y atrasos reiterados. (Entrevista n. 4)

Por último, destaca la *gestión administrativa* (8 casos) entendida como el conjunto de acciones que permiten dar congruencia a su labor como directivo. Destacan al respecto *organización del recurso humano* (7 casos), *control de asistencia* (4 casos), *actividades de oficina y de prevención* (3 casos). Son definidas — respectivamente — como la organización de los horarios docentes, registrar la asistencia de los estudiantes en el Sistema de Información General de Estu-

diantes (SIGE),⁶ la planificación de actividades extra curriculares documentando las evidencias, y la prevención y atención oportuna para asegura la integridad de los estudiantes y del mantenimiento de las instalaciones físicas.

[...] organizar los tiempos de los profesores. Hacer los horarios tanto de profesores como de asistentes de la educación. (Entrevista n. 10)

[...] si es que falta un profesor, que los cursos estén asistidos, ver qué profesor puede asistir para que los alumnos no se queden sin las clases. (Entrevista n. 20)

[...] apoyar las actividades extra- programáticas, como licenciaturas y ceremonias de aniversario. Calendarizar los actos de todo el año escolar. (Entrevista n. 22)

En razón de lo expuesto, en el discurso de los diversos tipos de actores se pone énfasis en sus principales tareas asociadas su cargo, más que en el trabajo en conjunto. Si bien ello puede atribuirse tanto a la cultura de la gestión escolar convencional, que pese a los esfuerzos por modificarla, no se han logrado avances relevantes, dado que los criterios de evaluación se centran en el accionar del director sobre los resultados, más que en los procesos y responsabilidades de los equipos al respecto.

No obstante, se reconoce que — en oportunidades — deben dedicarse a tareas menos relevantes que las de carácter estratégico. La gestión pedagógica y curricular descansa en el JUTP, como el trabajo del inspector, los que son invisibilizados como contribuyentes al objetivo del establecimiento, en tanto los resultados alcanzados por el centro, en materia de logros de aprendizajes no sean destacables o no cumplen las metas que les asignó el alcalde. Esta invisibilidad se relaciona con que su actuar tiene incidencia esencialmente sobre los procesos, y su impacto en los resultados se ve mediatizado por muchos factores, de manera que de no registrar avances el establecimiento en estos aspectos, pierden relevancia como tal. La creciente adhesión de las políticas públicas en educación al modelo de productividad ha tenido esta consecuencia.

PRINCIPALES DECISIONES ADOPTADAS EN LA GESTIÓN DEL ESTABLECIMIENTO

Las decisiones de los directores están ligadas preferentemente a la *gestión de recursos* (30 casos) de todo orden. Por tanto asignan al personal académico y administrativo a las funciones y tareas, determinando su continuidad en la organización. En el sector público los directivos escolares poseen escasas atribuciones en materia de continuidad del personal, por ende, hay que comprender esta tarea desde la escasez, esto es, cómo con los recursos disponibles se deben atender un conjunto creciente de demandas sobre el establecimiento. Un segundo aspecto se

6 Sistema implementado por el Ministerio de Educación de Chile, que registra los datos básicos y la trayectoria de cada estudiante.

refiere al manejo de recursos financieros y materiales, con una incidencia mucho menor. Algunas respuestas fueron:

[...] yo decido a quien se contrata solicitando mis necesidades. La selección y el contrato lo hace finalmente el sostenedor, pero hasta ahora no me han impuesto contrataciones. (Entrevista n. 15)

[...] puedo decidir si el docente está capacitado para asumir el puesto, sea docente, paradocente o administrativo. (Entrevista n. 6)

[...] distribuir los recursos que nos llegan, porque de acuerdo a esa cantidad tenemos plazos y de acuerdo a eso elaboramos metas. (Entrevista n. 11)

Otro ámbito de decisiones se relaciona con la *resolución de problemas* (14 casos) entendida como el monitoreo y canalización de dificultades que se presentan durante el año escolar: problemas de disciplina estudiantil, trabajo con apoderados y clima laboral.

[...] muchas de las decisiones tienen que ver con el trato y manejo de los niños, del espacio de comunicación con los padres. El tema de las decisiones cotidianas pasa por las cosas que están o no ajustadas al reglamento. (Entrevista n. 21)

[...] resolver los problemas que se generan y que tienen relación con la convivencia escolar. (Entrevista n. 4)

[...] decisiones en relación a las respuestas de algunas inquietudes de padres, ahora hay papás que no respetan los conductos regulares y hay que derivarlos a Inspectoría o a UTP, según el caso. (Entrevista n. 20)

Finalmente, la *gestión curricular* (2 casos) presenta un menor grado de decisión del director, entendida como las exigencias que solicita el MINEDUC enfocadas al fortalecimiento de lo pedagógico. Algunas respuestas fueron:

[...] realizar cambios en la implementación curricular. (Entrevista n. 4)

[...] atender las exigencias del Ministerio para fortalecer lo pedagógico, tales como la contratación de las ATE, responder a la agencia de la calidad y a la Superintendencia de educación. (Entrevista n. 30)

En lo que respecta al JUTP sus decisiones se enmarcan en la *gestión pedagógica* (20 casos) comprendida como el trabajo técnico orientado a la planificación de la enseñanza, monitoreo de los aprendizajes, supervisión del trabajo docente, evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje.

[...] cautelar la concordancia entre la planificación entregada por los profesores con las actividades que ellos hacen. (Entrevista n. 5)

[...] evaluar, monitorear, organizar, planificar y diagnosticar aprendizajes. (Entrevista n. 25)

Un segundo ámbito de decisiones es *liderar procesos* (11 casos) a saber, las habilidades directivas que permiten incidir en los actores de la comunidad educativa para alcanzar metas y objetivos. Por tanto, promover el trabajo en equipo, buscar consensos son algunas de las actividades aludidas por los entrevistados.

[...] los periodos de evaluaciones también lo hicimos en conjunto: cuantas evaluaciones se iban a hacer en el mes, que tipo de evaluación, reforzamiento de los alumnos también lo hemos ido viendo. (Entrevista n. 9)

[...] las decisiones tomadas aquí en el establecimiento son consensuadas todas con los docentes, nada se ha impuesto. (Entrevista n. 9)

Finalmente, el ámbito que presenta un menor grado de decisión del JUTP es la *aplicación de reglamentos* (7 casos) es decir, el trabajo orientado a cumplir con la normativa evaluativa y la elaboración del horario en función a las capacidades y requerimientos pedagógicos de los estudiantes.

[...] monitorear todo lo que se refiere al cumplimiento del reglamento de evaluación. (Entrevista n. 3)

[...] realizar la distribución horaria en el tiempo, de manera de concentrar las asignaturas pesadas o netamente cognitivas en las primeras horas de la mañana. (Entrevista n. 2)

Las principales decisiones de la Inspectoría General se asocian con la *gestión de la convivencia* (27 casos), el desarrollo de iniciativas para mantener y fortalecer el adecuado clima institucional. En este ámbito destacan actividades como la *mediación* (15 casos), a saber, el proceso de intervención oportuna y acertada para la toma de decisiones en la resolución de conflictos; el *monitoreo de la disciplina* en el establecimiento (12 casos), implica la fiscalización de las normas y pautas de la institución educativa.

[...] tomar la decisión si un niño tiene que ser suspendido, usar el criterio para saber si lo amerita, revisar su historial, antecedentes para tomar la decisión. Mediar en los conflictos con los apoderados también. (Entrevista n. 21)

[...] determinar sanciones en los casos de indisciplina de los alumnos y docente. (Entrevista n. 2)

[...] conectarme con los apoderados, conversar y tomar decisiones en conjunto. (Entrevista n. 22)

Las principales decisiones de los directivos escolares muestra una elevada consistencia con la esencia de su tarea, según lo expresado en la sección anterior. No obstante hay matices importantes que van evidenciando que el director asume los ámbitos de convivencia, en tanto amenazan el accionar cotidiano del establecimiento. Es decir, superado algún umbral crítico, con menos atención — igualmente — sobre el plano de la gestión del currículo — porque suele ser una materia de menores sobresaltos, salvo sucesos incidentales. En síntesis, el ámbito de las decisiones se desglosa en aspectos vinculantes con su tarea más directa, el director sale de su ámbito, más que los otros directivos, porque sus atribuciones se lo permiten y la conducción general implica atender aquellas tareas que siendo referencia de otros, son vitales en determinado momento.

También las opiniones vertidas dan cuenta de la estructuración que tiene la organización escolar. Se trata de una entidad que ha desarrollado un formalismo significativo en las tareas burocráticas (en el sentido de Weber), que permite que los actores cumplan razonablemente sus funciones, no obstante, la crisis de la organización “escuela” reside en parte importante en la incapacidad que ha mostrado para adecuarse a demandas crecientes y diferenciales. Esta materia es más significativa cuando se confronta la organización escolar dominante con los nuevos roles de liderazgo de los directivos escolares, si se quiere cerrar esta brecha, no puede basarse solamente en el cambio actitudinal de los actores, requiere de políticas e instrumentos consistentes con las nuevas propuestas.

PROCESOS SEGUIDOS PARA LA TOMA DE DECISIONES

Esta dimensión comprende los criterios que sustentan la toma de decisiones (mecanismo estratégico). Los directores mayoritariamente sostienen (28 casos) que la mayoría de las decisiones se adoptan siguiendo criterios democráticos de deliberación, análisis y finalmente de decisión. Otro tanto señala el consenso (19 casos) como estrategia, un número más reducido (9 casos) instala los procesos en el *consejo de profesores* (9 casos).

[...] ahora son participativas, consensuadas, entre todos vemos lo que es conveniente. (Entrevista n. 5)

[...] en esta escuela no hay nada impuesto, si haces participar a tus colegas a través de la unidad educativa va a costar menos llegar a un buen fin en la tarea. (Entrevista n. 12)

[...] la mayoría de las decisiones son participativas porque lo concordamos en el consejo de profesores y ahí vamos opinando tomando decisiones, viendo responsabilidades. (Entrevista n. 9)

Un segundo mecanismo se refiere al *equipo de gestión* (5 casos), integrado regularmente al menos por el director, JUTP e inspector.

[...] las decisiones que se toman al interior del equipo, se conversan y distribuyen las responsabilidades y se resuelven en forma participativa. (Entrevista n. 20)

[...] el equipo de gestión se reúne una vez a la semana, cada uno expone los temas que tienen que ver en ese momento y tomamos decisiones. Otras las toma directamente el director y el sostenedor. (Entrevista n. 6)

[...] las decisiones las tomo yo, pero con el parecer de todos. Las tomo yo porque al final la responsable soy yo. (Entrevista n. 15)

En lo que respecta al JUTP las principales decisiones las toma el *equipo de gestión* (8 casos). Son estos los que deciden las acciones ligadas al ámbito administrativo y pedagógico de la escuela.

[...] todo lo que concierne a la parte administrativa y curricular del establecimiento se trata con el equipo de gestión. (Entrevista n. 12)

[...] tenemos una reunión de equipo de gestión en donde discutimos de qué manera le presentamos al consejo de profesores distintas temáticas curriculares. (Entrevista n. 4)

[...la mayoría de las decisiones las consulto con el equipo de gestión, hay otras que se toman en conjunto con los sostenedores, consultamos a veces a los profesores que son los que están diariamente en aula. (Entrevista n. 20)

Un segundo nivel de decisiones es compartido por el *consejo de profesores* (6 casos) y la *comunidad educativa* (6 casos). La primera, es la instancia que integra a los docentes para unificar criterios evaluativos y de contenidos. La segunda implica la participación regulada de los representantes de la comunidad educativa con el fin de analizar aspectos que conlleven al logro de metas. No obstante esta segunda vertiente tiene legalmente un carácter formal, y los estudios han mostrado que — salvo excepciones — su incidencia es menor y episódica (Benavides *et al.*, 2013).

[...] en el consejo vemos los problemas de calificación, de inasistencia y también cuando hay alumnos que tienen notas malas. Acordamos estrategias. También cuando hay que hablar con los apoderados. (Entrevista n. 11)

[...] la distribución de las asignaturas se conversa con los profesores, las decisiones del modelo de planificación y la evaluación del plan de mejora. (Entrevista n. 12)

[...] somos 100% equipo, sugerimos, planteamos, escuchamos. Las decisiones son tomadas por todos los integrantes de la unidad educativa. (Entrevista n. 23)

Respecto del inspector general, las principales decisiones son adoptadas por el *equipo directivo* (20 casos), especialmente en materias de convivencia y disciplina escolar. Le sigue el *equipo directivo y docentes* (10 casos) visualizando la inclusión de este último en lo fundamental como agente consultivo. Finalmente, una menor recurrencia se registra en la de toma de decisión sólo por el *director* (6 casos), quien en uso de sus facultades para decidir unilateralmente.

[...] las decisiones importantes se conversan en el Equipo directivo, en mi caso el director me ha dado la facultad de decidir en función de aspectos relacionados a la Inspectoría. (Entrevista n. 26)

[...] participativas y consensuadas, los tres tomamos las decisiones y después las planteamos a los profesores. Los profesores tienen derecho a opinar sobre estas decisiones. (Entrevista n. 24)

[...] con el equipo de gestión tenemos reuniones semanales donde se analizan los temas de la semana, se conversa y se toman las decisiones en conjunto, pero al final quien tiene la última palabra en determinados temas es siempre la dirección. (Entrevista n. 6)

Para Chile, la evidencia en esta materia ratifica que las decisiones son unipersonales más que de equipo directivos y/o de grandes instancias de participación, salvo en algunas materias muy específicas (Weinstein y Muñoz, 2012). Si bien ello se mantendría, lo interesante es develar que la disciplina y comportamiento normativo de todos los actores respecto de la convivencias son tratados con mayor frecuencia como equipo directivo y socializadas con profesores y los consejos escolares, estos últimos con funciones asesoras y con sesiones esporádicas.

Consistente, en un sistema que responsabiliza al director de toda la gestión y que en razón de ello define su continuidad o no, conforme el cumplimiento de metas usualmente de logros de aprendizaje en las pruebas nacionales y de cobertura de matrícula, alienta que las principales decisiones sean cupulares, en tanto parte de sus prerrogativas es nominar a sus colaboradores directos: JUTP e inspector.

Según lo establecido, la participación es más bien consultiva, la falta de atribuciones (autonomía) de los JUTP e inspectores generales, responde al modelo organizacional de la escuela chilena (Núñez, Weinstein y Muñoz, 2012), que posee una fuerte raigambre autoritaria desde su fundación, dejando arbitrariamente el trabajo en equipo al grado de ajuste que pueda existir entre el director y sus colaboradores principales, sin que haya una normativa que lo ampara sólidamente. Aquí está en juego lo que Fullan define sobre la autoridad formal y la reconocida por sus capacidades y la habilidad para motivar con un relato que exceda las obligaciones directas de los docentes.

DIFICULTADES QUE ENFRENTAN LOS EQUIPOS DIRECTIVOS

Se estableció una jerarquía de áreas y factores problemáticos, para los directores, se destaca la gestión de las personas (27 casos), poniendo especial atención a la situación respecto de los docentes y del equipo directivo.

Lo precario de la organización educacional en estas materias se trasunta, por lo general, en la recurrencia iterativa de conflictos entre los actores de la organización, lo que se origina en problemas de definición de funciones, de cumplimiento de deberes profesionales y su traducción a pautas e indicadores claros, consensuados, aplicados oportunamente y dirigidos a la mejora del desempeño. Se trata de un área que requiere de mayor atención tanto de quienes están en situación de liderazgo, como del aporte normativo para que puedan establecerse mejoras sustentables.

En consonancia con ello, según los entrevistados, la resistencia al cambio, el sistema contractual y la contingencia política en que se desarrolla la labor docente en el sector público —, más los conflictos de funciones que se producen en la toma de acuerdos entre los integrantes del equipo directivo, vienen a complejizar las relaciones.

[...] hay funcionarios que por ser de planta no se pueden sacar en forma inmediata. (Entrevista n. 20)

[...] reemplazar dos cargo claves en el andamiaje de una unidad educativa como lo son el de jefe de la unidad técnico-pedagógico y el inspector general. (Entrevista n. 26)

[...] el cambio del jefe técnico, tuve que cambiarlo porque debía formar mi equipo, necesitaba a alguien leal que se adaptara al trabajo. Ello trajo muchos problemas. (Entrevista n. 23)

Un ámbito adicional de dificultades se encuentra en la *falta de atribuciones* (10 casos) de los directores frente a algunas materias esenciales como la contratación/desvinculación del personal del establecimiento y de la decisión sobre los recursos financiero.

[...] no poder remover plenamente al profesorado, para actuar a favor del aprendizaje escolar y de todo el proceso educativo. (Entrevista n. 17)

[...] los colegios municipales no tenemos autonomía para contratar al personal que nos gustaría tener, porque tenemos un estatuto docente que nos trava. (Entrevista n. 16)

[...] la burocracia del departamento de educación. El tiempo que demora el traspaso de los recursos. Mover y utilizar los recursos económicos por subvención escolar preferencial o de mantenimiento es tremendamente lento. (Entrevista n. 20)

Complementariamente, existe otro ámbito de dificultades (10 casos) asociado a la vulnerabilidad de las familias, el escaso apoyo que le entrega al estudiante, y por otro lado la incapacidad del sistema para operar eficientemente en esta realidad, dado los enfoques productivista que priman en la evaluación del sistema.

[...] problemas con apoderados, irrespetuosos muchas veces. (Entrevista n. 24)

[...] la poca preocupación de padres por la educación de sus hijos, y eso yo lo puedo profundizar por el bajo rendimiento escolar del sector, los jóvenes saben más que sus padres. (Entrevista n. 23)

[...] el tema de la vulnerabilidad nos afectó en los rendimientos, a pesar de todo lo que se ha despegado no logramos repuntar. (Entrevista n. 16)

En lo que respecta al JUTP sus principales dificultades surgen respecto de la *organización de la docencia* (20 casos), entendiéndose que es su quehacer dominante, específicamente se alude a la distribución horaria, la sobrecarga del trabajo docente, la escasez de personal y el bajo profesionalismo de algunos docentes. Se suma a esto las *exigencias* ministeriales (10 casos) que viene a acentuar las dificultades en este contexto.

[...] con el ausentismo laboral se pierde la continuidad del trabajo en el aula y hemos tenido que ir adecuando algunas situaciones para que los alumnos sean atendidos y eso me retrasa el proceso. (Entrevista n. 22)

[...] no se contrata a las personas que se necesita, para ir potenciando a los equipos que teníamos. (Entrevista n. 25)

[...] cuesta mover a los profesores siempre hay que estar detrás de ellos, no me pasan las planificaciones y no me muestran sus pruebas. (Entrevista n. 16)

Un segundo ámbito de dificultades (8 casos) corresponde a la resistencia de algunos docentes para organizarse en equipos de trabajo. Sumado a esto la inestabilidad laboral docente vienen a obstaculizar el logro de objetivos comunes.

[...] cuesta mucho conseguir el apoyo y trabajar en equipo, hay que tomar muchas decisiones. (Entrevista n. 16)

[...] mucho cambio en los profesores, mucha inestabilidad. Con esto se pierde la estabilidad emocional y las confianzas. (Entrevista n. 8)

[...] las personas se acostumbran a un sistema. Cuando llegué empecé hacer algunos cambios y eso costó muchísimo. (Entrevista n. 22)

Por último, respecto del inspector general, las principales dificultades se enmarcaron en la *convivencia en general* (35 casos) a saber, las relaciones interpersonales en la dinámica del establecimiento entre sus *funcionarios, apoderados y estudiantes*, marcadas por acciones de comunicación, de tensiones interpersonales y de trato escolar en general.

[...] desautorización por parte de la directora. (Entrevista n. 2)

[...] siempre hay apoderados conflictivos, muy críticos con el quehacer educativo, con el profesor. Con el director siempre estamos abiertos a conversar con todos los apoderados. Pero algunos nos increpan y todo lo encuentran malo. (Entrevista n. 23)

[...] la principal dificultad fue que algunos alumnos tenían problemas entre ellos. Hubo división en la aplicación de sanciones entre profesores y directivos. Afortunadamente llegamos a buen acuerdo. (Entrevista n. 5)

Lo expuesto evidencia las dimensiones más complejas de la problemática en análisis. La solidez de la organización “escuela” presenta vacíos sustantivos que inciden en su desarrollo, desgastan a sus actores y debilitan su trabajo. La precariedad de la institucionalidad se expresa en conflictos recurrentes que dicen relación con el desempeño de los principales actores en el proceso de enseñanza y en la convivencia de estudiantes y sus familias con las normas escolares, usualmente socializadas por mecanismos de participación que no siempre recogen debidamente las diversas opiniones. Hay en esta materia una problemática recurrente en la organización educativa que consume muchos esfuerzos y que debiese atenderse en mejor forma de lo que el sistema ha proyectado hasta la fecha.

Una parte de ello reside en que la cultura organizacional escolar chilena se ha asentado sobre la desconfianza en el proceder de sus actores, razón que ha llevado a un alto desarrollo burocrático de sus procesos y a control externo de sus tareas. Por ello es que la autonomía decisional, reclamada indistintamente por quienes ejercen cargos directivos en organizaciones del sector, no es un factor instalado sino episódicamente, frente a algunas materias muy específicas. Ello afecta el trabajo en equipo, en tanto no existan atribuciones en este plano que deban responder como tal, sino la mayor parte de las responsabilidades son individuales, por lo que — finalmente — inciden en que más que trabajo en equipo hay suma de partes e interacciones en algunas materias muy específicas, esencialmente de convivencia con las familias y con los docentes cuando se producen incidentes críticos.

También hay algunas atribuciones reclamadas, como las de vincular o desvincular del personal, tienen consecuencias financieras que los alcaldes (responsables de la educación pública) reservan para sí. En este mismo sentido, las complicaciones derivadas del cumplimiento de normas ministeriales y otras instituciones

(Superintendencia de Educación Escolar y de la Agencia de Calidad), responden a que el diseño macro del sistema se ha sobrecargado sin que se haya llegado aún equilibrio en esta materia.

NUEVAS ATRIBUCIONES DEMANDADAS POR LOS EQUIPOS DIRECTIVOS

Las principales atribuciones demandadas por el director, son consistentes con lo expuesto. Destaca mayor *autonomía* en el manejo de las personas (29 casos) y en lo *financiero*. También solicitan que primen consideraciones técnicas para la continuidad de las personas, basadas en la confianza sobre su actuar y la evaluación por criterios relevantes y comprobables.

[...] que nos den autonomía en decisiones claves, no tanto para despedir gente, si no para poder contratar y elegir al personal más capacitado. (Entrevista n. 25)

[...] no sólo proponer profesores, sino que escuchen cuando digo y evidencio que un profesor no debe ser parte del colegio. (Entrevista n. 15)

[...] mayor atribución a los directores incluyendo el manejo de recurso económico o sea autonomía para gestionar directamente las adquisiciones. (Entrevista n. 25)

Un segundo ámbito de atribuciones — de menor frecuencia — es la *gestión administrativa* (9 casos) correspondiente al conjunto de acciones que permitan desarrollar actividades para mejorar el funcionamiento de la institución, a saber: la creación de un organismo que se encargue de la regulación y difusión de la convivencia escolar.

[...] con los apoderados y estudiantes no se puede hacer nada, la ley los protege. (Entrevista n. 25)

[...] tener un fondo para hacer cosas, que no pase por decisión de la sostenedora siempre. (Entrevista n. 21)

En cuanto a los JUTP también piden más *autonomía* (16 casos) para el manejo del personal *docente* (9 casos). Aspiran incidir en la contratación del personal. Contar con más independencia del director para desarrollar el trabajo técnico con los docentes en la planificación de la enseñanza, monitoreo de los aprendizajes y su evaluación. Algunas respuestas representativas fueron:

[...] que el director me permita tener más atribuciones, porque al final él me informa, pero no se puede hacer nada entonces. Nos quedamos de informe tras informe y no pasa nada. (Entrevista n. 25)

[...] dependo mucho del director, me entero de las decisiones cuando ya están tomadas, no participo de las reuniones con el alcalde, y eso me quita autonomía frente a los profesores. Me hace sentir un poco incómoda. (Entrevista n. 6)

Por último, respecto del inspector general estos requieren mayor *autoridad* (7 casos) comprendida como el grado de influencia en la toma de decisiones inherentes a su cargo. Algunas respuestas fueron:

[...] frente a los apoderados conflictivos e irrespetuosos, poder denunciarlos. Te insultan o amenazan pero con la nueva ley se puede hacer eso. (Entrevista n. 6)

[...] mayores atribuciones para poder sancionar a los estudiantes. (Entrevista n. 2)

[...] en cuanto a los recursos estamos lamentablemente bajo las decisiones de los sostenedores. (Entrevista n. 21)

En un segundo ámbito están el *apoyo y patrocinio* (4 casos) entendido como el respaldo oportuno del director y del sostenedor a su trabajo, que se basan mayoritariamente en demandas disciplinarias hacia los docentes.

[...] como inspector debe tomar decisiones en el momento, en este caso hay que preguntar a la dirección y a UTP, y los tres llegar a un acuerdo y lo ideal sería que el inspector general tuviera él la decisión de tomar medidas en cuanto a la parte disciplinaria, pero siempre hay que preguntar y eso demora la decisión posterior. (Entrevista n. 5)

[...] la decisión final no la tomo siempre yo. La respuesta final la tiene que tomar el director. (Entrevista n. 27)

En consonancia con los antecedentes analizados, las nuevas atribuciones van en dos sentidos: una esencial, reforzar la función que les compete, y segundo, el trabajo en equipo. Ciertamente hay un marcado acento en lo primero. Es interesante que en estas materias se evidencia algunas fisuras y vacíos que deja el trabajo de los equipos directivos y que explica buena parte de los resultados de la gestión en este plano. Es del todo claro que los reclamos del JUTP y del inspector apuntan directamente al funcionamiento del equipo directivo, mostrando con ello el camino a seguir.

Finalmente las demandas del director hacia los niveles directivos intermedios y superiores del sistema dicen relación con la vigencia de una cultura organizacional que hay que transformar hacia las nuevas concepciones del liderazgo directivo, instalado en todos los niveles del sistema, con criterios claros y parámetros sustantivos que se orienten al desempeño de las funciones individuales y colectivas de equipos de gestión escolar.

DEBATE FINAL

Las prácticas de gestión de los equipos directivos de escuelas públicas en Chile están estrechamente vinculadas a las funciones individuales que exigen las normativas vigentes, y secundariamente al trabajo de equipo. Ello debido a que los enfoques e instrumentos que sustentan la gestión se han centrado — casi exclusivamente — sobre el rol del director, aunque las metas involucren a otros integrantes de la organización. En este plano se está aún distante de un “liderazgo distribuido”, pues hay prácticas arraigadas en este sentido, fortalecidas por las visiones autoritarias que han dominado este campo Y que han hecho más complejo el tránsito hacia las nuevas propuestas de liderazgo.

Análogamente, los insuficientes desarrollos teóricos en esta materia — en el caso chileno — han enfatizado exageradamente el rol de director como líder del centro escolar, y aunque se reconoce la relevancia del equipo directivo y del trabajo en común, son exiguos sus alcances más allá de su labor funcional al rol del director. Hay en este plano un tema sustantivo de “confianza relacional” — planteado por diversos autores, que es un elemento clave que debe instalarse en las prácticas de los equipos de gestión y con los docentes, que impide un liderazgo pedagógico comprometido de los principales actores educativos.

También se evidencia que en el accionar cotidiano educativo hay poco espacio para el análisis pormenorizado, la reflexión y el fortalecimiento de las capacidades de los docentes, identificados como factores claves para el mejoramiento y empoderamiento del liderazgo en el establecimiento.

Consecuentemente, en el ámbito de las decisiones se observa una vinculación directa de cada miembro con sus responsabilidades directas, no obstante, el director — en oportunidades — excede su propio ámbito, dado que es el responsable final del proceso. Esta práctica genera cierta invisibilidad y desvalorización profesional del resto del equipo directivo (JUTP e inspector general). Esta situación conlleva que en ocasiones que estos integrantes del equipo se vean *obligados a desarrollar labores ajenas* a sus funciones, privilegiando la producción individual más que la del equipo de gestión, tensionando las relaciones de equipo y a la organización. Este fenómeno incide negativamente en el liderazgo distribuido, pues contradice la creencia en el mejoramiento continuo como producto de la construcción de confianzas y de responsabilización por la tarea educativa de los docentes y directivos.

En este sentido, la participación de los demás integrantes de la escuela, docentes y asistentes de la educación, es — por lo general — esporádica, siendo predominantemente consultiva ante materias específicas. Por consiguiente, esta falta de atribuciones (autonomía) de los demás miembros del equipo y el exceso de poder/responsabilidades del director, deja a la escuela chilena como una organización frágil desde la perspectiva del empoderamiento colectivo de las prácticas, liderada bajo un modelo esencialmente autoritario, en lenta transición hacia un liderazgo distribuido, muy distante aún de esa concepción, si no se producen cambios sustanciales que permitan dar estabilidad a la proyección del establecimiento escolar.

Esta situación afecta al centro escolar en todos sus ámbitos, dado que si bien existen funciones normadas para cada cargo, hay dificultades en las atribuciones para su ejercicio. La mayor parte de las responsabilidades son individuales, por lo que — finalmente — inciden en que más que trabajo en equipo haya una “suma de partes” e interacciones en algunas materias, esencialmente de convivencia con las familias, se requiere revitalizar objetivos mayores de tipo moral, que dan proyección a la organización y el cambio.

En consonancia, con los antecedentes analizados, las nuevas atribuciones de carácter normativo apuntan esencialmente a reforzar las funciones individuales, y con menor fuerza, desarrollar el trabajo en equipo. En estas materias se evidencian algunas fisuras y vacíos del trabajo de los equipos directivos que explican buena parte de los resultados de la gestión. Es del todo claro que los reclamos del JUTP y del inspector apuntan al funcionamiento del equipo directivo, mostrando el camino a seguir.

Al tenor de los antecedentes, es relevante debatir algunos aportes teóricos en este plano. Siguiendo a Barber y Mourshed (2007), el liderazgo directivo es un área sustantiva, entendiendo, al igual que Pont, Nusche y Moorman (2009) que incide sobre los aprendizajes en el mediano y largo plazo, no obstante haya mucho que dilucidar en este campo en el transcurso del tiempo.

Adicionalmente, instalar y convencer a los actores del centro educativo sobre los procesos de mejora sustentables, asociados a su compromiso en esta iniciativa (Bellei *et al.*, 2014), es un elemento fundamental que se revalida, con las limitaciones que Leithwood (2009) y Elmore (2010), manifiestan sobre la importancia del posicionamiento del liderazgo más allá de las normas. No obstante, el peso de los aspectos normativos es clave y — en muchos casos — limita la opción de instalar una meta o tarea superior, como sostiene Fullan, pues la rutina escolar tiene un peso casi incontrarrestable en muchas de las prácticas de gestión, más allá del interés de ciertos actores por transformarlas.

En tal sentido, los aportes de Bryk *et al.* (2010) son claves para desarrollar procesos sostenidos y relevantes de transformación, pues requieren de la generación de confianzas entre los actores, en tanto ello no se logre, pareciera improbable un avance de gran significación. En este punto se requiere de avances que permitan diagnosticar y luego implementar procesos e instrumentos que vayan en el sentido señalado.

En la línea expuesta, los aportes de Robinson, Hohepa y Lloyd (2009), sobre la reflexión y trabajo formativo con los docentes, muestran un camino que exige de adecuaciones contextuales para su correcta aplicación, a modo de ejemplo — en el caso chileno — ello implica insertar la temática de la autonomía de los líderes, materia que es imprescindible para comprender el sentido de las prácticas y determinar si su espacio viene de la creatividad o de la burocratización de los procesos de gestión.

Los avances en identificar las nuevas y antiguas competencias que requieren los líderes, implican mayores pasos en la contextualización de estas dimensiones. Los avances en este campo, han de traspasar algunos aportes genéricos de las teorías y adentrarse con convicción en aquellos factores que, en contexto definidos, se

transforman en facilitadores o en obstáculos para el desarrollo y empoderamiento de los procesos de gestión de los líderes educativos.

Como se sabe, las decisiones de reestructuración organizacional fueron el detonante de la investigación sobre las concepciones de liderazgo distribuido (Spillane, Halverson y Diamond, 2004), no obstante persisten dos aspectos claves que requieren de mayor atención: uno, identificar el impacto del liderazgo del directivo sobre los subordinados, y segundo, en la instalación del liderazgo compartido.

REFERENCIAS

BARBER, M.; MOURSHED, M. *How the world's best-performing schools systems come out on top*. New York: McKinsey & Company, 2007.

BARBER, M.; WHELAN, F.; CLARK, M. *Capturing the leaders' premium: how the world's top school systems are building leadership capacity for the future*. New York: McKinsey & Company, 2010.

BELLEI, C.; VALENZUELA, J. P.; VANNI, X.; CONTRERAS, D. *Lo aprendí en la escuela. Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?* Santiago de Chile: CIAE; UNICEF, 2014.

BELLEI, C. *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago de Chile: LOM Editores, 2015.

BENAVIDES, N.; DONOSO, S.; CANCINO, V.; SÁNCHEZ, S. Relación de los Centros Educativos de Secundaria con su Entorno en Chile. In: GAIRÍN, J. (Coord.). *Los Centros de Educación Secundaria en Iberoamérica y su Relación con el Entorno*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 2013. p. 55-69.

BRYK, A.; SEBRING, P.; ALLENSWORTH, E.; LUPPESCU, S.; EASTON, J. *Organizing schools for improvement. Lessons from Chicago*. Chicago: The University of Chicago Press, 2010.

BUSH, T. International perspectives on leadership development: making a difference. *Professional Development in Education*, v. 38, n. 4, p. 663-678, 2012.

CHILE. *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza n. 18.962*. República de Chile: Ministerio de Educación, 1990.

_____. *Estatuto docente (ley n. 19.070)*. República de Chile: Ministerio de Educación, 1991.

_____. *Ley Estatuto de Profesionales de la Educación n. 19.410*. República de Chile: Ministerio de Educación, 1993.

_____. *Establece concursabilidad de los cargos de directores de establecimientos educacionales municipales — ley n. 20.006*. República de Chile: Ministerio de Educación, 2005.

_____. *Ley General de Educación n. 20.370*. República de Chile: Ministerio de Educación, 2009.

_____. Ley n. 20.501. Calidad y equidad de la educación. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, 2011.

_____. Ministerio de Educación. *Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación, 2014.

- CHRISPEELS, J. A.; BROWN, J. H.; CASTILLO, S. School leadership teams: factors that influence their development and effectiveness. In: LEITHWOOD, K. (Ed.). *Understanding schools as intelligent systems*. Stamford, CT: Jai Press, 2000. p. 39-73.
- DARLING-HAMMOND, L. *Educar con calidad y equidad*. Los dilemas del siglo XXI. Santiago de Chile: Centro de Innovación en Educación; Fundación Chile, 2012.
- DAY, C.; HARRIS, A. Leading schools in a data-rich world. In: LEITHWOOD, K.; HALLINGER, P. (Eds.). *Second International Handbook of Educational Leadership and Administration*: Partone. Norwell, MA: Kluwer, 2002.
- DEMPSTER, N.; LOVETT, S.; FLÜCKIGER, B. *Strategies to develop school leadership: a select literature review*. Melbourne: Australian Institute for Teaching and School Leadership, 2011.
- DONOSO, S.; BENAVIDES, N.; RETAMAL, M.; URRÁ, G. La crisis del diseño directivo subnacional de la educación chilena. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: Autores Associados, v. 44, n. 154, p. 982-1.010, 2014.
- DONOSO, S.; BENAVIDES, N. Políticas en Chile para la formación en liderazgo y desarrollo profesional docente: 1980-2012. In: ULLOA, J.; RODRÍGUEZ, S. (Eds.). *Liderazgo escolar y desarrollo profesional docente*. Concepción: Ediciones RIL; Universidad de Concepción, 2014. p. 31-60.
- ELMORE, R. *Mejorando la escuela desde la sala de clases*. Santiago de Chile: Fundación Chile; Fundación CAP, 2010. (Serie Liderazgo Educativo).
- FULLAN, M. *The new meaning of educational change*. New York: Teachers College Press, 2007.
- HORN, A.; MARFÁN, J. Relación entre liderazgo educativo y desempeño escolar: revisión de la investigación en Chile. *Psicoperspectivas*, Viña del Mar: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, v. 9, n. 2, p. 82-104, 2010.
- LEITHWOOD, K. *¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación*. Santiago de Chile: Fundación Chile; Fundación CAP, 2009. (Serie Liderazgo Educativo).
- LEITHWOOD, K.; RIEHL, C. What do we already know about educational leadership? In: FIRESTONE, V.; RIEHL, C. (Eds.). *A new agenda for research in educational leadership*. New York: Teachers College Press, 2005.
- MINEDUC — Ministerio de Educación. *Marco para la Buena Dirección*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación, 2005.
- _____. *Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar*. Chile: Ministerio de Educación, 2015.
- MUÑOZ, G.; MARFÁN, J. Formación de directores escolares en Chile. In: WEINSTEIN, J.; MUÑOZ, G. *¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?* Santiago de Chile: Fundación Chile; CEPPE, 2012.
- MURILLO, F. J. (Coord.). *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2007.
- NÚÑEZ, I.; WEINSTEIN, J.; MUÑOZ, G. ¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile. In: WEINSTEIN, J.; MUÑOZ, G. *¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?* Santiago de Chile: Fundación Chile; CEPPE, 2012. p. 371-396.

PONT, B.; NUSCHE, D.; MOORMAN, H. *Mejorar el liderazgo escolar*. Volumen 1: Política y práctica. Paris: OCDE, 2009.

RIVAS, A. *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2015.

ROBINSON, V.; HOHEPA, M.; LLOYD, C. *School leadership and students outcomes: identifying what Works and why*. Best evidence synthesis iteration (BES). New Zealand: Ministry of Education, 2009.

SPILLANE, J.; HALVERSON, R.; DIAMOND, J. Toward a theory of leadership practice: a distributed perspective. *Journal of Curriculum Studies*, United Kingdom: Taylor & Francis, v. 36, n. 1, p. 3-34, 2004.

TAIPALE, A. *International survey on educational leadership*. A survey on school leader's work and continuing education. Helsinki: Finnish National Board of Education. 2012. Disponible en: <http://www.oph.fi/download/143319_International_survey_on_educational_leadership.PDF>. Acceso en: 13 dez. 2017.

UNESCO — Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe: un estado del arte en base a ocho sistemas escolares de la región*. Santiago de Chile: OREAL; UNESCO, 2014.

WEINSTEIN, J. Liderazgo directivo, asignatura pendiente en la Reforma Educativa Chilena. *Estudios Sociales*, Santiago de Chile: CPU, n. 117, p. 123-147, 2009.

WEINSTEIN, J.; MUÑOZ, G. ¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile? Santiago de Chile: Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile; CEPPE-UC, 2012.

WEINSTEIN, J.; HERNÁNDEZ, M. Políticas hacia el liderazgo directivo escolar en Chile: una mirada comparada con otros sistemas escolares de América Latina. *Psicoperspectivas*, Viña del Mar: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, v. 13, n. 3, p. 52-68, 2014.

SOBRE LOS AUTORES

SEBASTIÁN DONOSO-DÍAZ es doctor en educación por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano (Chile). Profesor de la Universidad de Talca (Chile).

E-mail: sdonoso@utalca.cl

NIBALDO BENAVIDES-MORENO es doctor en educación por la Universidad de Sevilla (España). Profesor de la Universidad de Talca (Chile).

E-mail: nbenavides@utalca.cl

Recebido el 1 de noviembre de 2015

Aprobado el 4 de julio de 2016

