

---

# archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente, de  
ceso abierto y multilingüe



Arizona State University

---

Volumen 27 Número 43 22 de abril de 2019

ISSN 1068-2341

---

## Directores de Escuelas Públicas Chilenas Seleccionados por Alta Dirección Removidos de su Cargo Antes de Finalizar su Período de Gestión: Lecciones para América Latina

*Sebastián Donoso-Díaz*  
Universidad de Talca

*Juan Pablo Fernández-Negrete*  
Municipalidad de Linares



*Daniel Reyes Araya*  
Universidad de Talca  
Chile

**Citación:** Donoso-Díaz, S., Fernández-Negrete, J. P., & Reyes Araya, D. (2019). Directores de escuelas públicas chilenas seleccionados por alta dirección removidos de su cargo antes de finalizar su período de gestión: Lecciones para América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27 (43). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3798>

**Resumen:** El texto expone las opiniones de un grupo de ex directores de establecimientos escolares públicos de Chile que fueron seleccionados por el sistema de Alta Dirección Pública, que debieron abandonar su cargo antes de finalizar su período de nombramiento, evidenciando la fragilidad de la organización local de la educación pública, en términos de la injerencia de la autoridad política local en la salida anticipada de los directivos escolares. Se identifican las diversas presiones recibidas desde las autoridades superiores en el

Journal website: <http://epaa.asu.edu/ojs/>  
Facebook: /EPAAA  
Twitter: @epaa\_aape

Manuscript received: 4/4/2018  
Revisions received: 17/11/2018  
Accepted: 26/12/2018

ejercicio de su cargo, los principales problemas que enfrentaron, la ausencia de apoyo en las fases de instalación, seguimiento y evaluación de su desempeño, y las sugerencias que formulan para su mejoramiento, que son extensivas los países de la región latinoamericana, dada las tendencias que se presentan en esta perspectiva. Para la mejor comprensión del tema se expone el proceso de selección por Alta Dirección Pública, los antecedentes sobre el tema. Las respuestas de los entrevistados y su análisis final. Se concluye con algunas propuestas de mejoramiento del sistema de selección.

**Palabras-clave:** Selección de directores de establecimientos escolares; Educación pública; Chile; América Latina

**Directors of Chilean public schools selected by high public management removed from office before the end of their term: Lessons for Latin America**

**Abstract:** This study exposes the opinions of a group of former directors of public schools in Chile who were selected by the system of high public management, and who had to leave their posts before the end of their appointment period. The responses evidence the fragility of the local organization of public education, in terms of the interference of the local political authority in the early dismissal of school leaders and identify the various pressures the leaders received from the higher authorities in the exercise of their position. The main problems they faced were the lack of support during the installation phases as well as a lack of monitoring and evaluation of their performance, which are widespread among Latin American countries, given the trends. This paper examines the selection process for High Public Management, the background on the subject, the answers of the interviewees, and an analysis of the interviews. It concludes with some proposals to improve the selection system.

**Keywords:** Selection of school directors; Public education; Chile; Latin America

**Diretores de escolas públicas chilenas selecionados por “Alta Dirección” que forma demitidos antes de finalizar seu período de gestão: Aprendizados para a América Latina**

**Resumo:** O texto apresenta as opiniões de um grupo de ex-diretores de estabelecimentos escolares público do Chile que foram selecionados por o sistema de “Alta Dirección Pública” que deveram se afastar de seu cargo antes de finalizar seu período regular, mostrando a fragilidade da organização local da educação pública por deixar-se influenciar por autoridades políticas para influir em esse afastamento cedo. No texto, mais pontualmente, se desse identificam as diversas pressões exercidas pelas autoridades superiores de esses ex-diretores quando ainda exerciam seu cargo, os principais problemas que enfrentaram -a ausência de apoio nas fases de implantação, seguimento e avaliação de seu desempenho- e suas sugestões para o aprimoramento da função. Sugestões extensivas, devido às tendências que se apresentam em esta perspectiva, aos demais países da região latino-americana. Para ajudar a uma adequada compreensão do assunto se expõe o processo seletivo via “Alta Dirección Pública”, as respostas dos entrevistados e uma análise final. Conclui-se com algumas propostas de melhoramento do processo seletivo.

**Palavras-chave:** Seleção de diretores de estabelecimentos escolares; educação pública; Chile; América Latina

## Introducción<sup>1</sup>

Desde el año 2012 Chile ha implementado un sistema de selección de directores de establecimientos educacionales públicos (en adelante DEE) mediante Alta Dirección Pública, mecanismo establecido por una ley dirigida a optimizar la calidad de la educación, después de haberse impulsado con antelación una serie de procesos al respecto, no siempre positivos, instalados con posterioridad a la reforma educacional de 1980.

Desde entonces la selección de DEE de educación pública en el país ha sido un tema complejo y de difícil solución dadas las características que presenta la educación pública producto de la reforma señalada y sus modificaciones. Pese a estas buenas intenciones, según datos de los años 2005 al 2015, el 60% de los DEE públicos al cabo de cinco años ya no ejerce dicha función, y casi la mitad no continúa trabajando en el sistema escolar, ratificando la complejidad del tema<sup>2</sup> (CIAE, 2017; Elacqua, Santos, Urbina, & Martínez, 2011).

Antes de 1980 la educación pública era responsable de más del 85% de los establecimientos escolares, cifra que se redujo el 2017 al 40%, dada la menor demanda de matrícula pública (OCDE, 2017). Por entonces (1980), había un sistema articulado de establecimientos públicos que permitía una carrera directiva que se iniciaba en los establecimientos pequeños y según desempeño y formación del director, se desplazaba hasta alcanzar la dirección de establecimientos de alta complejidad. Adicionalmente, era requisito fundamental para ejercer el cargo ser profesional de la educación.

La reforma de 1980 traspasó los establecimientos escolares, el personal docente, de apoyo docente y administrativo a dependencia municipal. Los 345 municipios asumieron esta tarea, cada uno de manera aislada y por ende ocupándose solo de sus establecimientos, sin mayor experiencia previa en la materia.

En la actualidad, del total de municipios, el 70% dispone de menos de ocho establecimientos escolares, por lo general uno de enseñanza media y los restantes de enseñanza básica. Un 15% de las comunas tiene más de 40 establecimientos escolares (SINIM, 2017). De esta forma, no solo son realidades muy desiguales, sino que para la mayor parte de las comunas este diseño de gestión territorial implica no poder implementar una efectiva carrera directiva, debido a la imposibilidad de generar movilidad vertical con tan reducido número de establecimientos bajo su jurisdicción.

La complejidad de esta tarea, sumada a la balcanización del sistema público generada por la reforma en comento, se incrementó producto que a fines del gobierno dictatorial (1989-90) los directivos escolares quedaron en sus cargos como "inamovibles", en razón de lo cual, independiente del desempeño que tuviesen, no podían ser cambiados de cargo salvo casos excepcionales. Situación que desde toda visión actualizada del liderazgo resulta insostenible. La explicación de esta desprolijidad es que la dictadura nombró -por lo general- como DEE a personas leales al régimen, de forma que la "inamovilidad" fue el premio/pago a esa condición y no siempre a la calidad de su tarea profesional.

No obstante, en democracia se intentó cambiar el sistema de concursabilidad de los directores, dándose en la práctica preferencia a un sistema de antecedentes más que a competencias. En razón de lo cual la renovación de directores fue menor; incluso contándose con una ley, el año 2004 que planteó un proceder más claro en este ámbito, pero que no consideró financiamiento a las comunas para indemnizar a los directivos que no continuaban en funciones, lo que en la práctica redujo notablemente su eficiencia y sentido de oportunidad.

---

<sup>1</sup> Se agradece al Fondo de Investigación UTALCA- IIDE 2017 - 04 y también al Centro de Desarrollo del Liderazgo Educativo (CEDLE- Chile), Proyecto 12, por el apoyo recibido.

<sup>2</sup> Para el caso chileno los trabajos citados (CIAE, 2017; Elacqua et al., 2011) no ahondan en las causales de no continuidad, esencialmente debido a que la plataforma de datos registra la situación en que se encuentra el director o ex director, pero no la razón de esa condición.

Desde 1981 a la fecha (2018), con algunas modificaciones, la decisión final de quién es seleccionado como Director depende del Alcalde (autoridad máxima de la comuna), siendo éste un factor determinante que si bien en parte se ha regulado, sigue siendo su decisión gravitante.

En el 2011 se aprobó la ley de Calidad y Equidad de la Educación (N° 20501), que transforma y traspasa al Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) la selección de los DEE, como también de los jefes comunales de educación<sup>3</sup>. Estableciéndose un proceder de concursabilidad y selección con estándares en dimensiones fundamentales. No obstante, la misma ley estableció que no era prerequisite ser profesional de la educación, pudiendo participar profesionales de otras disciplinas, lo que agregó complejidad a la temática en análisis. Igualmente, la decisión final de selección permanece en el Alcalde, a partir de una terna de postulantes que presenta la comisión.

Después de cinco años de operación del sistema por ADP (2012 - 2016), los procedimientos se han perfeccionado, sin embargo, se mantienen las atribuciones del Alcalde en este plano. En estricto sentido el sistema de selección de DEE es de corresponsabilidad entre el municipio y la ADP.

Al momento se han hecho interesantes estudios sobre el funcionamiento del sistema y respecto de los directores nóveles que se han integrado (Grupo Educativo, 2015; Weinstein, Cuellar, Hernández & Fernández, 2016) como también del funcionamiento del sistema en estos años (Errázuriz, Kutscher, Williamson, 2016). Sin embargo, aún no se sabe de manera sistemática qué ha ocurrido con aquellos directores que habiendo sido seleccionados por ADP y asumido su cargo, no finalizaron su periodo de nombramiento (cinco años) al solicitárseles la renuncia anticipadamente, fenómeno relevante pues permite completar la visión de este proceso, al identificar y caracterizar aquellos factores que explican el problema señalado en la educación pública.

De igual forma, es una temática de significación para los sistemas educativos de la región latinoamericana, pues se ha sugerido reforzar la selección de directivos escolares por Alta Dirección Pública (ADP), por lo cual se requiere conocer la complejidad del problema en cuestión, para proponer mejoras sustantivas en aquellas materias capitales y reducir los efectos negativos de la misma (Weinstein, Flessa, Brandwell, & Fernández, 2018).

Adicionalmente, Chile comenzó el año 2018 la transformación de su sistema de educación pública bajo una nueva modalidad de gestión territorial (Servicios Locales de Educación Pública - SLE<sup>4</sup>), que supone que tanto los directivos superiores del Servicio<sup>5</sup> como los DEE serán seleccionados por ADP, por ende saber más sobre este fenómeno es indispensable.

El texto describe aquellos elementos conceptuales más relevantes del proceso de selección de DEE por ADP y de la visión adoptada para su estudio, revisándose los elementos metodológicos, para adentrarse en el análisis de las entrevistas y debatir los resultados y propuestas.

## Marco Conceptual

Se exponen el sentido y forma de operación del proceso de selección de DEE por ADP, y la revisión de algunos antecedentes esenciales sobre el tema.

---

<sup>3</sup> Corresponde a los jefes de los Departamentos de Administración de la Educación Municipal (DAEM), nombrados por el Alcalde del municipio respectivo.

<sup>4</sup> Cada Servicio Local agrupa - en promedio- aproximadamente de 2 a 6 comunas, lo que implica reducir los operadores públicos (en 12 años) de 346 a 70.

<sup>5</sup> Se define como Directivos Superiores de los Servicios Locales de Educación a su Director Ejecutivo y los jefes de las unidades técnicas educativas y de administración general.

## **El Proceso de Selección de Directivos de Establecimientos Escolares por Alta Dirección Pública**

La ley de Calidad y Equidad de la Educación promulgada a comienzos del 2011, estableció la implementación desde el 2012 de los procesos de selección, seguimiento y evaluación de los DEE por ADP, asignando la responsabilidad de la selección al Servicio Civil, manteniendo la decisión final del postulante seleccionado en manos del respectivo Alcalde.

La ADP define el funcionamiento y selección de estos cargos de dirección con la finalidad de generar mayor transparencia y calidad a los puestos directivos otorgados por el Estado. Su principal función es dotar al país de profesionales idóneos para el desempeño de cargos directivos, entre los que destacan, directivos de la nueva institucionalidad de la educación pública, jefes de departamento de educación municipal y directores de escuela y liceos municipales.<sup>6</sup>

La ley estipuló una serie de cambios para la educación y un nuevo proceso para el nombramiento de los DEE. El sistema de concurso considera etapas que culminan con la presentación ante el Alcalde de una nómina de candidatos idóneos (3 a 5) para ocupar el cargo<sup>7</sup>, elaborada por una Comisión Calificadora del concurso.

La ley define el proceder y plazos de convocatoria mínimos para cada concurso, los requisitos obligatorios y deseables de los postulantes, y los criterios de admisibilidad de los candidatos para integrarse al concurso. La primera fase del proceso (definición del perfil del cargo y criterios de admisibilidad) es responsabilidad del Municipio. Cumplido lo anterior, la Comisión Calificadora asume la responsabilidad de revisar los perfiles de los cargos, hacer sugerencias a la empresa consultora que hará la evaluación curricular y psico-laboral de los postulantes que cumplan los puntajes mínimos establecidos para esta segunda fase.

En el caso de los directores de establecimientos educacionales, la ley entregó a la Alta Dirección Pública la definición de perfiles transversales, la elaboración de convenios de desempeño tipo y la conformación de registros de expertos que deben representar al Consejo ADP en la selección de candidatos, y de consultores especialistas en selección de personas, encargados de evaluar competencias de los postulantes a nivel nacional (Alta Dirección Pública, 2014, p. 42)

A partir de esa instancia, el proceso de selección es conducido por la Comisión Calificadora,<sup>8</sup> la cual se encarga de vigilar la no discriminación, imparcialidad y transparencia del concurso. Además, debe velar por el resguardo de la confidencialidad en el proceso y asegurar el mérito e idoneidad de los candidatos/as que llegan a las instancias finales del proceso de selección” (Alta Dirección Pública, 2014, p. 27).

Aquellos candidatos que cumplen los estándares de la evaluación curricular son sometidos a evaluación psico-laboral, la cual es indispensable aprobar para pasar a la fase de entrevista técnica con la Comisión, instancia que tras finalizar esta tarea elabora la propuesta de candidatos para la decisión del Alcalde.

El hecho que la decisión final de cada proceso siga dependiendo de la autoridad superior comunal (el Alcalde), es una materia que requiere de una solución más estable. Aunque en parte lo resuelve la nueva ley del Servicio de Educación Pública para estas nuevas entidades, no obstante permanece para el sistema comunal como se ha descrito, al menos por una década más. El Alcalde

---

<sup>6</sup> El cargo de Director de Establecimiento Educaiconal es de tercer nivel de la Jerarquía del Estado.

<sup>7</sup> Cifra que varía según el tamaño de la comuna (número de habitantes totales), incluso en comunas muy pequeñas puede preseleccionarse dos candidatos para la decisión final.

<sup>8</sup>Integrada por el Jefe comunal de educación, un representante de la ADP y un profesor de la comuna elegido al azar de un listado de maestros calificados definido por el Ministerio.

puede solamente seleccionar respecto de la lista presentada por la Comisión, y al no seleccionar a uno de los nominados puede declarar desierto el concurso, sin embargo el municipio deberá asumir los costos financieros del mismo, lo que es un problema para los municipios pequeños.

Un punto crítico que ha mejorado pero sigue siendo una de las principales limitantes del sistema ADP es la implementación de orientaciones que disminuyan la influencia de actores políticos en el nombramiento de directivos, el sentido de estas medidas es reducir el impacto de los cambios de gobierno ya sean nacionales o locales

La limitación a concursos de ADP en últimos 8 meses de Gobierno. La limitación a la desvinculación de ADPs de segundo nivel en 6 primeros meses de gobierno; de concretarse deben ser previa comunicación escrita y fundada al Consejo de Alta Dirección Pública, el cual puede citar a la autoridad a informar sobre los motivos de la desvinculación y el grado de cumplimiento de los convenios de desempeño (Servicio Civil, Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, p.13).

Una vez que el Alcalde selecciona al nuevo DEE, el proceso contempla la firma de un "Convenio de Desempeño", el cual debiese ser el principal elemento de evaluación del trabajo del DEE. Este documento (suscrito entre el Alcalde y el Director), contiene los principales desafíos del cargo, no obstante debiese surgir del dialogo entre ambas partes.<sup>9</sup> El Convenio considera un proceso anual de rendición de cuentas, instancia en la cual se informa sobre el cumplimiento de metas, regulado por ley.

Un elemento adicional que deriva en que algunos profesionales de la educación no postulan a estos concursos es que si el seleccionado posee la condición de "cargo en propiedad" (planta) ésta condición se pierde al asumir el cargo de DEE o de integrante del equipo técnico del establecimiento escolar, y su continuidad queda sujeta al cumplimiento de las metas del convenio de desempeño. No obstante, al terminar el periodo como Director debe postular nuevamente a un proceso equivalente y no puede conservar el cargo anterior que tenía cuando postuló (docente).

Entre las transformaciones introducidas a la ley, quizás la más relevante para la temática en comento es que ahora se permite poner término anticipado al Convenio, sin esperar el cumplimiento total de los cinco años de plazo del director.

### **Directores de Establecimientos Escolares que no Finalizan su Período de Nombramiento: La Brecha de Información**

En forma dominante la literatura actual sobre líderes educativos privilegia las competencias, capacidades y contexto en el cual se desarrollan los liderazgos exitosos (Pont, Nusche, Moorman, 2009), y la temática de aquellos directivos que no logran buenos resultados ha sido postergada (Muriillo, 2012), lo cual en el caso chileno reviste mayor relevancia en razón que se ha instalado un sistema de selección de DEE que busca los mejores talentos, por lo cual es relevante saber qué ha pasado con aquellos directores que no pudieron terminar su período pese haber sido seleccionados en un proceso riguroso.

Esta brecha es la que se busca contribuir a cerrar, dada la necesidad de generar antecedentes sistemáticos en este plano respecto de sus causales directas (causa eficiente) e indirectas, que inciden en este fenómeno (Weinstein, Muñoz, 2012), y en razón de ello mejorar el proceso en análisis en toda su expresión (OCDE, 2017, p.140).

En función de esta carencia, se revisan algunos elementos conceptuales sobre la relevancia de la temática de la dirección y liderazgo, y la forma cómo se ha abordado en el caso chileno en estudio.

Un acercamiento al concepto de liderazgo educativo implica:

---

<sup>9</sup> La Agencia de Calidad de la Educación -entidad pública autónoma- ha establecido prototipos de estos convenios como también la ADP.

El liderazgo es un proceso de influencia que conduce al logro de objetivos deseados, los líderes exitosos desarrollan una visión para sus escuelas basada en sus valores personales y profesionales. Articulan esta visión en cada oportunidad e influyen sobre su equipo y otras personas involucradas para compartir esta visión. La filosofía, la estructura y las actividades de la escuela están orientadas a la realización de esta visión compartida. (Bush & Glover, 2003, p. 5)

La importancia de contar con buenos líderes educativos de establecimientos escolares se manifiesta en lograr efectividad y educación de calidad lo que va de la mano de muchos factores entre los que destaca el líder que dirige la escuela. “En una sociedad de cambio acelerado, basada en el conocimiento, se espera más de la institución escolar, es sus distintas etapas y modalidades” (Rivas, 2014, p. 10).

Las demandas externas de más calidad y mayor eficacia de las instituciones escolares aumentan. Sus problemas internos son más complejos. Mayores requerimientos externos, junto a más dificultades internas, reclaman, como respuesta, cambios, modificaciones, innovaciones educativas. Profesores y directivos escolares tienen ante sí una laboriosa, aunque interesante, tarea. Acaso inaplazable. Probablemente permanente. (Rivas, 2014, p. 9).

En el país en la última década se ha dado especial importancia al ejercicio del liderazgo y su aporte para enfrentar todo tipo de contextos y realidades educativas y su impacto en el trabajo colaborativo, logrando motivar y que la comunidad educativa se haga parte de este quehacer, expresado en la idea que “Los líderes escolares no son los encargados de imponer metas que a su vez les impusieron a ellos de manera vertical, sino los orquestadores de una responsabilidad distribuida en las comunidades escolares” (Waissbluth, 2013, p. 71).

En Chile, la política pública de educación ha impulsado el desarrollo del liderazgo pedagógico de los equipos directivos, como una herramienta decisiva del mejoramiento de la educación escolar, lo que además se ha traducido en instrumentos como los Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educacionales y sus Sostenedores (MINEDUC, 2014) y el Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar (MINEDUC, 2015), sumando la creación de dos centros de liderazgo educacional (2016). Como últimamente también el Marco para la Gestión y el Liderazgo Educativo Local (Uribe, Berkowitz, Torche, Galdames & Zoro, 2017). Poniendo en evidencia la significación que revisten estas materias desde la política pública.

El Gobierno chileno ha dado prioridad a los esfuerzos para fortalecer el liderazgo escolar en los últimos años. El Estatuto Docente ha exigido que los directores de las escuelas municipales sean contratados a través de un concurso público y que tengan título de profesor y por los menos cinco años de experiencia docente, así como alguna capacitación en administración escolar (Santiago et al., 2013). El sistema de selección de directores fue modificado en 2011 bajo la Ley de Calidad y Equidad de la Educación. Las modificaciones requerían que los directores fueran contratados a través de un examen competitivo similar al que se usa para el Sistema de Alta Dirección Pública de Chile (Santiago et al., 2013). La nueva ley también cambió los requisitos para los directores escolares en cuanto a la capacitación y experiencia, fortaleciendo los requerimientos de capacitación y relajando un poco los requisitos de experiencia. (OCDE, 2017, p. 138)

En razón de ello, es fundamental comprender el liderazgo pedagógico en distintos niveles del sistema escolar, como un factor clave para generar condiciones que provoquen o retarden el cambio y la mejora educativa, más aún en unidades tan complejas de gestionar como son los centros educativos (Burns & Köster, 2016; Day & Sammons, 2016; Leithwood & Jantzi, 2008).

Lo anterior sustenta el énfasis por fortalecer y desarrollar las capacidades de los líderes educativos, llevando a la formación en liderazgo a ser una prioridad de política pública (Barber & Mourshed, 2007; Rosenzvaig, 2012). Todo ello sustentado en el importante peso que tiene el liderazgo escolar en los resultados de aprendizaje de los estudiantes (Day, Hopkins, Harris & Ahtaridou, 2009; Pont et al., 2009) y el papel central que ocupa en las innovaciones exitosas en la escuela (Fullan, Quin, 2016). Ello es enfatizado en las recomendaciones de la OCDE (2017) sobre este ámbito, y en razón de lo cual es la necesidad de construir una propuesta de política sólida en este campo.

Existe una necesidad urgente de desarrollar un conjunto sólido de estándares profesionales, una estructura de carrera profesional y oportunidades de desarrollo profesional para directores y directivos escolares en Chile. El Marco para la Buena Dirección (MINEDUC, 2005), en revisión cuando se realizó la visita de la OCDE, necesita ser utilizado como base para establecer la profesión de dirección y liderazgo, relacionada con la docencia pero diferente de esta. Los esfuerzos para modificar la profesión de dirección y liderazgo escolar debieran ajustarse al Marco para la Buena Dirección en conjunto con el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente. La provisión de capacitación también debiera ser más sistemática y depender menos de la capacidad individual de los directivos escolares para acceder a ella. (OCDE, 2017, p. 163).

En este escenario, el énfasis respecto del mejoramiento de la calidad de la educación, evidenciado en la política pública respectiva, se cimienta en grado importante en Directores de alta capacidad, asumiendo “calidad como la dimensión del desempeño educativo que se supone más directamente vinculada a la gestión de los establecimientos educacionales” (Marcel & Raczynski, 2009, p. 35).

Bajo una propuesta de fortalecimiento de la educación pública que entiende “... la gestión educativa como la capacidad para movilizar los recursos pedagógicos, profesionales, financieros, materiales y sociales para el logro de resultados de aprendizaje.” (Marcel & Raczynski, 2009, p. 39). En Chile esta vinculación liderazgo-gestión es clave, pues es reconocido el gran tiempo que destinan los DEE a tareas que pueden definirse como burocráticas más que de gestión del currículo (Errázuriz et al., 2016; Grupo Educativo, 2015; Weinstein et al., 2016; Weinstein & Muñoz, 2012), lo que tampoco es tan diferente de lo que acontece en otras latitudes en este ámbito (García, Slater, López-Gorosave, 2011).

El concepto de gestión se ha visto fortalecido o remplazado por el discurso del liderazgo, pero las actividades que realizan los directores y altos directivos escolares no calzan con estas etiquetas (...) los líderes y administrativos requieren de mayores habilidades, conocimientos y resiliencia para sostener sus instituciones. (Bush, 2016, p. 33)

Pashiardis y Johansson (2016, p. 12) mencionan que “...es cada vez más evidente que más investigación sobre las necesidades de los líderes educativos dentro de un contexto cultural específico, es definitivamente necesaria para preparar líderes escolares exitosos y eficaces”. Argumento que coincide con Oplatka al señalar que la investigación sobre el liderazgo educativo en América Latina es muy limitada (2016, p. 8), lo que es reforzado por Vaillant (2015). La atención al trabajo que desempeñan directores se ha restringido a tareas específicas que limitan lo que los líderes escolares pueden lograr en las escuelas (Patrón & Cisneros, 2011; Reeves, 2012; Sepúlveda & Lagomarísimo, 2007).

Si bien en Chile el tema se encuentra más avanzado en materia de desempeño de directivos, la formación especializada para distintos tipos de liderazgo aún está en deuda, precisamente debido a los vacíos de conocimiento que existen en este ámbito (Weinstein & Hernández, 2014; Montecinos, Ahumada, Galdames, Campos & Leiva, 2015; Montecinos, Walker & Maldonado, 2015), mediante el presente texto se busca reducir esa deuda y atender a las causales asociadas a la no finali-



zación del periodo de nombramiento, y en función de ello, analizar la incidencia del proceso de selección, inducción, seguimiento y evaluación, las que han sido definidos como fases claves del desarrollo directivo en la política en tal sentido (MINEDUC, 2016).

Ello se sustenta además en que buena parte de los estudios que han mencionado el desempeño de los directivos, esencialmente de los exitosos, se centran en el desempeño del directivo más que en las características de la organización, cuestión que en el caso chileno es determinante para comprender esta situación, por dos razones: una, la contextualización del proceso directivo, que está en vías de autonomización, pero con grandes diferencias entre las distintas comunas, y en segundo lugar, la excesiva carga administrativa que reporta el sistema chileno a los directivos (Donoso & Benavides, 2018; Leithwood et al., 2008; OCDE, 2015; Oplatka, 2012; Rodríguez, Cárdenas & Campos, 2012; Walker & Qian, 2006).

En este marco se sabe que la experiencia previa en el cargo, así como contar con un equipo sólido de colaboradores directos, debidamente afiatados, son elementos directamente asociados al éxito de la gestión del DEE (Pont et al., 2009; Montecinos et al., 2015). No obstante, también se ha documentado que las variables políticas del municipio, esencialmente sobre la delegación de funciones y atribuciones que instala (o no instala) el Alcalde, a saber, la autonomía que cuentan los DEE para impulsar su tarea, es un factor crucial que ha sido demandado en forma creciente como indispensable por los directivos escolares e intermedios para el buen ejercicio de su labor (Donoso & Benavides, 2017, 2018).

Finalmente, dado que en el país ha habido un debate incipiente de la necesidad de generar una carrera directiva, al amparo de la recomendación formulada por la OCDE (2017), pareciera relevante aportar antecedentes que permitan dimensionar el contexto en el cual se instala:

Existe una necesidad urgente de desarrollar un fuerte equipo profesional de directivos escolares y directores para impulsar la calidad docente y el mejoramiento escolar en Chile. Este equipo debiera tener la tarea de liderar e implementar cambios al nivel escolar y regional. La ausencia de una estructura de carrera, de oportunidades de desarrollo profesional y de un sistema de apoyo en Chile dificulta la meta bien intencionada de mejoramiento escolar y desempeño estudiantil. Los directores y los directivos escolares han sido el eslabón perdido en el proceso de reforma en Chile. (OCDE, 2017, p. 169)

En razón de lo expuesto, la experiencia chilena es relevante de ser conocida en todas sus dimensiones, a fin de aprender de ella y, eventualmente, corregir sus errores y debilidades.

## **Consideraciones Metodológicas**

### **Caracterización del Estudio**

Se trata de un estudio esencialmente exploratorio, debido a que su temática examina un fenómeno o problema de investigación que siendo relevante ha sido escasamente estudiado, del cual se tienen muchas dudas sobre sus dimensiones y alcances, debido a la ausencia de antecedentes sistemáticos al respecto.

En razón de ello, se utiliza una perspectiva cualitativa, atendiendo además a que no se conoce la magnitud del fenómeno en estudio, entre otras razones porque no existen categorías estadísticas en el sistema de registro nacional que consideren este fenómeno y lo hayan registrado debidamente (CIAE, 2017). En consecuencia, el acercamiento a la temática es mediante variables proxy (contrastar caso a caso los directivos en ejercicio, según la plataforma de ADP con los que efectivamente están en el cargo y en su defecto, identificar la causal de su disparidad), que permiten llegar a

precisar los casos que finalmente serán seleccionados para el estudio, a saber: aquellos que debiendo estar en funciones de DEE, no lo están y la razón de ello es que se les ha solicitado su renuncia por el sostenedor<sup>10</sup>.

### **Determinación de la Población Objetivo y Selección de los Casos**

Para efectos de obtener una visión relevante del fenómeno en estudio se determinó seleccionar directores que hubiesen completado a lo menos dos años en su cargo<sup>11</sup>. A partir de este valor se realizó la identificación de los DEE que cumpliendo este requisitos no se encontraban desempeñándose en el cargo y, ciertamente, no hubiesen cumplido sus cinco años desde su nombramiento.

El estudio se centró en la Región del Maule, territorio localizado en el área centro sur del país que posee una gran cantidad de establecimientos públicos<sup>12</sup>, esencialmente por una alta presencia de población urbano marginal y rural que tradicionalmente es atendida por este sector.

Revisadas las discrepancias entre quienes debían estar en el ejercicio del cargo y no estaban desempeñándolo (a partir del segundo año de ejercer la función), se precisó la causal inicial del no desempeño, descartándose del registro los que habían abandonado por decisión propia (condiciones de salud, pensionarse, por motivos familiares u otros).

Se identificó a 19 candidatos (que cumplían la condición copulativa de haberse desempeñado por al menos dos años como DEE y que se les había solicitado su renuncia por el sostenedor). De este registro doce casos aceptaron participar en el estudio. De los restantes siete, cinco no aceptaron y dos restantes no fueron localizados en el período de terreno (Septiembre a diciembre de 2017).

Entre las principales características compartidas de los entrevistados destaca que es un grupo que cuenta con experiencia directiva importante (no es su primer cargo directivo) con participaciones previas en procesos vía ADP y todos fueron seleccionados para un establecimiento diferente al que habían trabajado. Específicamente, se puede señalar como rasgos dominantes de los entrevistados:

- Se distribuyen equitativamente por género
- Poseen en promedio 18 años de experiencia previa (con alta dispersión)
- Todos habían ejercido un cargo directivo equivalente (no son directores nóveles)
- Ocho, habían tenido un cargo directivo adicional en un establecimiento (jefe técnico, orientador, inspector, etc.).
- Todos provienen de un establecimiento diferente al que es motivo del estudio.
- Todos habían participado en más de un proceso de selección por ADP.
- La mayor parte de los entrevistados (ocho) se desempeñó en establecimientos de enseñanza básica y cuatro en enseñanza media.

### **Instrumento Utilizado**

El instrumento de recolección de información fue la entrevista con un guión semi-estructurado. Las once preguntas finalmente utilizadas, responden a los propósitos del estudio y a las fases descritas en el procesos de instalación, seguimiento y evaluación del desempeño, establecidas tanto por la ADP como por el Ministerio de Educación, conforme la experiencia nacional e internacional en este ámbito (MINEDUC, 2014, 2016).

<sup>10</sup> Para efectos del presente artículo entiéndase como sostenedor al Alcalde de la comuna en que el director se desempeña y que actúa como contraparte contractual.

<sup>11</sup> Plazo establecido como mínimo para poder determinar algunos resultados de la gestión (Errázuriz et al., 2016).

<sup>12</sup> El universo teórico lo componen 561 establecimientos escolares al año 2017.

El instrumento fue validado por jueces - expertos (2) y después por un grupo de ex directores (4 casos) para determinar el formato final que se aplicó. La validación consideró: relevancia, comprensión y eventualmente sugerencias de cambio, reemplazo o supresión de preguntas.

### **Análisis de la Información**

El análisis se realizó por los descriptores fundamentales llevados a cabo durante las entrevistas a los ex directores. Estos elementos provienen de la identificación del ciclo evolutivo de la dirección, a saber: (i) Selección e instalación del director en el centro educativo, (ii) seguimiento del desempeño y apoyo recibido de las autoridades (sostenedor); (iii) evaluación del proceso realizado; y (iv) análisis final: problemas relevantes y sugerencias.

A ello se agrega un punto inicial clave en este caso: identificar el origen de la no continuidad y autopercepción de su desempeño en el cargo, pues es un elemento indispensable que traspasa todo el análisis siguiente.

Tabla 1

*Categorías de organización de la información utilizadas*

<b>Componentes</b>	<b>Descripción</b>
Origen de la no continuidad y autopercepción del desempeño	Definición de la causa directa de la solicitud de no continuidad de su desempeño como DEE y en forma análoga su autoevaluación del trabajo desarrollado, elementos claves para comprender las dinámicas siguientes.
Instalación y apoyo	Se consideró la opinión sobre el proceso de selección por ADP y se solicitó caracterizar cómo fue la instalación de su gestión directiva en el centro escolar.
Seguimiento del desempeño y apoyo recibido	Identificación del acompañamiento que recibió desde las autoridades superiores como también del equipo de gestión del centro educativo, en función de los principales problemas enfrentados en materia de gestión.
Evaluación del proceso realizado	Grado de cumplimiento de las metas establecidas en el convenio de desempeño y precisión de otros logros de la gestión.
Análisis final: problemas relevantes y sugerencias	Recopilación y síntesis de los principales resultados alcanzados en su gestión en el establecimiento dimensionados con la problemática de la no continuidad, y elaboración de sugerencias hacia el sistema de selección de directores.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de la revisión documental y objetivos del estudio.

## **Resultados**

Se exponen las principales respuestas de los entrevistados a las interrogantes planteadas, organizadas según la propuesta de análisis, conforme los componentes señalados en la Tabla N°1.

## Respecto de la Autopercepción del Desempeño Directivo en el Centro Escolar y de la Situación de Finalización Anticipada de su Función

La sección identifica la causa directa de la solicitud de no continuidad de su desempeño como DEE -a juicio del ex-director- y en forma análoga su autoevaluación del trabajo desarrollado en el establecimiento escolar. Algunas repuestas representativas de la segunda dimensión fueron:

“Se cumplieron los dos años a cabalidad y con evidencias tangibles (...) nos convertimos en liceo autónomo, con 100% de excelencia académica y resultados SIMCE sobresalientes, en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) salimos entre los primeros 100 liceos del país.” (Entrevistado 4)<sup>13</sup>

“Calificaría mi gestión como buena, cumplí mi plan de trabajo” (Entrevistado 8).

“Se mejoró la gestión, se invirtió en el establecimiento, se obtuvieron convenios de colaboración, se movilizaron los fondos que estaban retenidos, se incentivó el estudio y perfeccionamiento de los docentes (...) se cumplió el 70% del convenio.” (Entrevistado 9)

“Fuimos reconocidos por el tema inclusivo (...) y al tercer año tuvimos el mejor SIMCE de la comuna.” (Entrevistado 1)

“Lo califico de muy buena, de hecho fui reconocido a nivel regional por la Seremi como el mejor Director en gestión y tiene que ver con que logramos armar un equipo de trabajo en su conjunto.” (Entrevistado 3)

Otra opinión más crítica fue:

“La gestión como directora fue buena, no excelente porque hay detalles: No traje mi equipo de gestión porque encontraba que uno siempre tiene que trabajar con lo que hay, ese fue un gran error que me ha costado dolores de estómago, de repente cosas que no funcionan como quería, que la cultura escolar es muy compleja sobre todo en las escuelas municipales.” (Entrevistada 10)

Las respuestas evidencian que los ex -directores poseen una apreciación positiva de su desempeño en el cargo, apoyada en gran medida en indicadores convencionales (resultados de aprendizaje en las pruebas nacionales, reconocimientos y premios, etc.). De manera que su salida -según su parecer- no estaría explicada por su desempeño como gestor máximo del centro educativo. En general los ex directores poseen una visión ajustada de su proceder, incluso señalando algunos puntos débiles o errores cometidos que gravaron su desempeño y trayectoria profesional.

Por lo tanto, su visión respecto de la situación final a la que se llegó, la finalización de su desempeño directivo del centro educativo en términos de las razones, es muy relevante:

“En la comuna hay poderes políticos fuertes que inciden en la nominación de los directores, y quien no se someta, lo pasa mal, fue mi caso.” (Entrevistado 11)

“Todo estaba politizado, hubo problemas con el Alcalde, (...) y vicios, sobretudo por la política (clientelismo). Muchos vicios.” (Entrevistado 9)

“De los cinco años que me correspondían ejercí tres, y por razones netamente políticas, por cambio de administración de los alcaldes de las elecciones de 2016, asume un nuevo edil que no quería -claramente- contar con mis servicios.” (Entrevistado 2)

---

<sup>13</sup> Liceo Autónomo se refiere a que producto de los indicadores alcanzados, el Director posee mayores atribuciones que en un establecimiento convencional, esencialmente en manejo de recursos. Resultados SIMCE, son los correspondientes a las pruebas nacionales que rinden los estudiantes en 4º, 8º y 10º grado escolar.

“Razones políticas, pues el Alcalde era de otro partido político.” (Entrevistado 3 y Entrevistado 4)

En forma taxativa los entrevistados señalan razones y diferencias de carácter político partidistas o de naturaleza ideológica, esgrimidas en forma abierta o indirecta por los alcaldes para poner término a la gestión del director sin considerar otros argumentos referidos a su desempeño técnico. Se trata de un tema sustantivo, parcialmente relevado en otros estudios (Marcel & Raczynski, 2009) pero sin la crudeza de este caso. De parte de estas autoridades locales hay una instrumentalización funcional del sistema educativo público que pareciera ser prescindente de los resultados pedagógicos obtenidos por la gestión del director. Da cuenta de una ruptura no menor con el sentido de la educación pública que pareciera ser muy significativa para los objetivos de la educación nacional.

Los entrevistados también agregaron otros motivos de su salida, entre los que destacan: realizar exigencias fuera de la norma, generando agobio laboral y con ello precipitar la partida del director- entendiéndolo como presiones laborales-.

“(...) presiones para aceptar docentes en la escuela que no tenía una función clara, (...). Ello tensionó los aires de la escuela (...), se me fueron cerrando puertas.” (Entrevistado 5)

“(...) tenía profundas discrepancias con el sostenedor (...) yo tenía seguro que era imposible que terminara mi período.” (Entrevistado 1)

“(...) comencé a tener problemas con la persona que contrató el DAEM como Jefe Técnico (...) no respetaba la orgánica interna de las escuelas, entonces comenzamos en que yo no firmaba papeles que me pudieran involucrar en algo muy extraño, de compras extrañas que nunca llegaban a la escuela y eso genero problemas.” (Entrevistado 10)

“Por falta de recursos económicos, no habían recursos para pagar y sostener el colegio, los dineros no eran suficientes.” (Entrevistado 2)

En las causales atribuidas a su prematura salida de su función como DEE, en forma mayoritaria los entrevistados hacen alusión a factores políticos directos o indirectos como elemento determinante. En las primeras queda en evidencia las diferencias de enfoque o visión política contingente<sup>14</sup>, en tanto las segundas opiniones se asocian a prácticas obstrusivas o retardatarias de la gestión del DEE - impulsadas por quienes administran los recursos- que afectaron negativamente su desempeño. En ambas situaciones se evidencia la instrumentalización política del aparato público local, en este caso con el agravante que el componente educativo termina impactando negativamente a su mismo territorio.

En razón de lo expuesto, esencialmente se derivan en esta sección dos aspectos: primero, la necesidad de contar con un sistema de indicadores precisos (contextualizados y pertinentes) que permitan evaluar el desempeño de los directivos, a partir de una línea de base que sea consistente con el convenio de desempeño suscrito por el director, en razón del cual se le monitoree (seguimiento) y se puedan adoptar decisiones con una base más objetiva y oportuna. En segundo lugar, la organización educativa local centrada sobre la figura del Alcalde, y con muy poco poder de equilibrio en el mismo gobierno local<sup>15</sup>, debilita la organización de la educación y la hace altamente permeable respecto de quien se desempeñe como tal, elemento que para una tarea de largo plazo como es la educativa no es razonable y deja expuesto a los DEE a situaciones como las descritas, y por tanto a

<sup>14</sup> En 11 de los 12 casos entrevistados se pudo corroborar, con colegas directores, que fueron de dominio público las diferencias en este aspecto, al menos entre directivos del sector.

<sup>15</sup> Los Concejales poseen escasas atribuciones para fiscalizar la gestión del Alcalde.

docentes y estudiantes a cambios desligados de razones pertinentes con lo pedagógico. Ello ha debilitado a la educación pública y los cambios constantes han incidido en la escasa continuidad de la micropolítica en las escuelas.

Estas opiniones se enmarcan en lo señalado por Weissbluth (2013), a saber, “La premisa es que los municipios no tienen interés o facultades para gestionar adecuadamente el tema y que sus incentivos estarán siempre orientados en el corto plazo y el clientelismo político” (p. 184).

Adicionalmente, en este marco de "desequilibrio de poderes" como señala Weinstein (2016), es sustantivo recalcar la importancia del contexto y de la comunidad educativa de la que se es parte ya que el director asume que el “foco debe estar en las tareas y funciones, y que si estas son desempeñadas de manera competente, la labor de los demás miembros de la organización se vuelve más fluida” (p. 24) y con ello se logra realizar una buena gestión educativa, materia en la cual la comunidad educativa posee una perspectiva mucho más sólida que la autoridad política comunal.

No obstante, lo preocupante es que la buena gestión directiva no es garantía de continuidad del DEE en su cargo, y eso no es positivo, pues se esperaría todo lo contrario, que efectivamente lo fuese. La evidencia de esta situación confirma la necesidad de "desalcaldizar la educación pública", de manera que lo más prontamente posible estas autoridades debiesen dejar de tener injerencia relevante en la educación pública porque no existe garantía que el sistema podrá hacer frente a un mal ejercicio del cargo.<sup>16</sup>

Esta materia no fue atendida debidamente en la nueva ley que creó el Sistema de Educación Pública, pues permite a las comunas con mejores resultados educativos mantenerse por más tiempo en el actual sistema de operación, no siendo ello razonable, precisamente porque el problema no es solamente la municipalización del sistema público ocurrida el año 1981, sino las excesivas atribuciones que han tenido los alcaldes en este campo para obrar sin instancias que le moderen y controlen, afectando negativamente el desarrollo de la educación pública.

### **Respecto del Proceso de Instalación y Apoyo de su Labor Directiva**

Según lo establecido por el Servicio Civil, responsable del proceso de ADP, es necesario y fundamental realizar un proceso de instalación del director que se inicia luego de su nombramiento. Existen protocolos que indican las razones y formas para llevar a cabo estas tareas de manera adecuada. Consultados los ex -directores sus opiniones fueron muy similares:

“No tuve acompañamiento, llegué a un establecimiento donde no había ningún antecedente, los computadores los habían formateado, partí de la nada.” (Entrevistado 8)

“No hubo acompañamiento alguno, sino por el contrario, cierta amenazas y presiones para que aceptara las imposiciones de las autoridades. El equipo técnico de la escuela conocía su trabajo, por eso se pudo seguir trabajando sin problemas.” (Entrevistado 10)

“Nunca recibí acompañamiento, no me entregaron inventario, ni se me presentó ante los funcionarios.” (Entrevistado 9)

“... la verdad que no tuve acompañamiento, solamente me fueron a dejar, me presentaron como el nuevo Director, me dejaron en la oficina.” (Entrevistado 3)

“Cero, ningún tipo de acompañamiento, el director saliente no me entregó nada, de hecho yo exigí que me entregaran un inventario por lo menos para saber lo que había.” (Entrevistado 6)

---

<sup>16</sup> La educación no debiese estar asociada al azar: tener un buen o mal Alcalde, sino a una institucionalidad que garantice competencias y capacidades mínimas de quienes ejercen los cargos, y prácticas que favorezcan el adecuado desempeño y control social.

“(...) solamente nos presentaron en los colegios y nos iban a dejar o sea ese era todo el acompañamiento, después cada uno se desenvolvía como estimara pertinente.”

(Entrevistado 12)

Las respuestas registradas son altamente convergentes y muestran un diseño de gestión educacional muy tradicional en términos que no se privilegia la continuidad de los procesos de gestión, no se han instalado mecanismos que faciliten la transición entre las distintas autoridades, sino algunas cuestiones muy convencionales y por lo mismo ello redundante en menor eficiencia, lo que explicaría en parte la demora que se produce en términos de los impactos de los nuevos directivos en los resultados del establecimiento escolar (Errázuriz et al., 2016, p. 30).

Este proceso es mitigado en sus efectos negativos básicamente por la experiencia en cargos directivos que tenían los seleccionados, es decir, por qué sus trayectorias profesionales les avalan. El acompañamiento se redujo a un formalismo inicial del proceso y algunas acciones menores de apoyo más bien acotadas y esporádicas. Si bien el año 2018 el Ministerio de Educación ha definido en forma expresa procedimientos y material de apoyo para directores noveles, precisamente ante las falencias detectadas por los estudios en este plano (Grupo Educativo, 2015; Weinstein et al., 2015). Sin embargo, resulta necesario avanzar en otros sistemas de apoyo que reduzcan el costo negativo de la instalación sobre la gestión del currículo.

El punto detallado registra la forma cómo se gestiona la educación pública en este nivel. La construcción de equipos de líderes de establecimientos educacionales no está universalizada en el horizonte de la gestión local. De igual forma, no se instala del todo una co-responsabilidad en la gestión local entre las autoridades del nivel y sus DEE, lo que origina una institucionalidad feble, poco articulada, con baja identidad y sinergia.

También se podría preguntar: De haber existido un soporte a los DEE, oportuno y adecuado ¿Los resultados que se analizan serían los mismos? Ateniéndonos a la situación política como causal eficiente y dominante, posiblemente serían similares, lo preocupante en este caso es lo generalizado de este proceso y la ausencia de mecanismos de gestión compartidos, con responsabilidades claras para cada instancia, pero que hubiesen dado señales oportunas para la mejoría, reduciendo por esta vía los efectos negativos de esa situación.

Indagando sobre el Convenio de Desempeño y sus metas en términos de su pertinencia con las características del establecimiento escolar en todas sus dimensiones, toda vez que se trata del instrumento que formaliza el desempeño esperado del DEE. Dicho convenio es de importancia para el director pues su grado de cumplimiento debiese determinar la continuidad (o no continuidad) en el cargo. Al analizar estas materias se generó un primer grupo de antecedentes como los siguientes:

“Las metas provenían de las exigencias del Ministerio y del sostenedor, sin base realista con lo que había sido el desempeño del establecimiento en la última década.”

(Entrevistado 10)

“Fueron 18 indicadores ministeriales, se cumplió el 70%, no se pudo avanzar más debido a diversos problemas del establecimiento.” (Entrevistado 9)

“Obviamente la metas de desempeño, las que pide el Ministerio y las que pide el DAEM era totalmente alejadas de la realidad.” (Entrevistado 1)

“No se adaptaban a la realidad porque se exigía un puntaje en el SIMCE lejos de lo que se había obtenido en años anteriores.” (Entrevistado 4)

“Las metas eran inalcanzables (...) en una planificación estratégica hacer una meta que el 100% de mis alumnos iban a entrar al mejor colegio o que el 100% de alumnos sacaran 300 puntos en el SIMCE no eran metas reales.” (Entrevistado 2)

Introducir el concepto de "Convenio de Desempeño" es un avance en el campo en análisis, y sería un aporte mejorar este instrumento para que fuese más eficiente en pos de su finalidad. No obstante, los convenios como lo refieren los entrevistados, requieren de mayor contextualización con la realidad del establecimiento que permita adecuar las metas institucionales, usualmente basadas en expectativas formales sobre resultados en las pruebas nacionales de aprendizaje, cobertura de matrícula y continuidad de estudios en el nivel siguiente. Estas medidas mezclan intereses del sostenedor en materia financiera (dado que el financiamiento está asociado a la matrícula y asistencia de los estudiantes), con los intereses ministeriales en el campo de los aprendizajes.<sup>17</sup>

“Uno puede dar a conocer su parecer y si se ve que es imposible se puede ajustar, pero en general son objetivos no siempre aterrizados.” (Entrevistado 5)

“... el convenio de desempeño cuando yo postulé al cargo lo encontré bastante general y muchas veces ambiguo.” (Entrevistado 7)

“Las principales metas que yo me propuse traté de ser aterrizada, pero fui muy idealista en algunos de ellas, en varias he logrado mantener o mejorar las metas por ejemplo en matrícula.” (Entrevistada 6)

Por otra parte, se inquirió respecto del eventual cambio de las metas en el tiempo, mayoritariamente ello no ocurrió, permanecieron sin reformas sustantivas.

“Se respetaron, pero no fue evaluado el proceso en ninguno de los tres casos por el sostenedor.” (Entrevistado 3)

” No, se firmó el convenio de desempeño porque lo mismo, son estandarizadas yo creo que ni siquiera lo han revisado, ni siquiera se han preocupado.” (Entrevistado 11)

“Las metas sí, porque nunca se modificó el convenio pero si se hicieron inalcanzables porque en mi experiencia, cuando tú no tienes las atribuciones para ejercer tu cargo claramente, ahí no puedes hacerte cargo, si no tienes las atribuciones.” (Entrevistado 8)

Las metas de desempeño suelen estar definidas en las exigencias que se hacen cuando se convoca el concurso públicamente, las que se confirman en los convenios, “son convenios que se le imponen al nuevo director, prácticamente sin discusión, antes de que llegue siquiera a conocer la escuela” (Waissbluth, 2013, p. 88). Por ello su relevancia se debilita en tanto el Director no conoce en detalle la dinámica existente en el centro escolar y las características de su comunidad educativa. Si bien las metas se refieren a dimensiones más formales, no menores como lo señalado, hay dimensiones relevantes del proceso educativo que no contemplan los convenios y que pueden en procesos de mediano plazo como son los de cinco años, ser significativas, a saber: aquellas atingentes con la convivencia escolar, en el perfeccionamiento de los docentes, etc., que la literatura resalta como de mayor impacto en los logros de mediano y largo plazo.

Finalmente, el estilo de trabajo “compartimentado” entre el nivel local y el de los directivos de establecimientos educativos, refleja un diseño poco eficiente del proceso de gestión que además supone la provisión de los recursos adecuados y oportunos para que los establecimientos escolares

---

<sup>17</sup> Ello ha sido una tónica de los diversos programas que desde mediados de los años 90 se han instalado en las escuelas, MECE Básica, MECE Básica Rural, P900, Escuelas Vulnerables, Liceo Para Todos, Liceos Vulnerables, etc.



alcancen sus objetivos, lo que vuelve a plantear uno de los nudos más complejos del proceso de gestión de la educación local, que no se resuelve con la actual modalidad de selección de DEE.<sup>18</sup>

### Seguimiento del Desempeño y Apoyo Recibido

La sección amplía el análisis de la temática del acompañamiento que recibió desde las autoridades superiores como a su vez del equipo de gestión del centro educativo, en función de los principales problemas de gestión enfrentados. En la sección anterior se documentó debidamente que el proceso de inducción y apoyo es un tema formal más que un diseño instalado con un soporte que atienda los diversos requerimientos que puede tener un directivo, incluso con una extensa trayectoria en el área.

Complementando lo señalado destacan opiniones como:

“... el proceso de acompañamiento fue cero, uno tiene que acompañarse “solo” y todos los directores con los que he compartido están en la misma posición.” (Entrevistado 4)

“Nula... no había acompañamiento en ningún caso” (Entrevistado 1).

“El apoyo no existe sino en situaciones muy puntuales, no para los temas complejos, ahí uno está solo.” (Entrevistado 11)

Las respuestas se inscriben en la tónica señalada, confirmando lo expuesto. No hay sistemas debidamente instalados de apoyo al DEE desde el sostenedor, que asuma su responsabilidad en esta tarea y la plena conducción del sistema local, ello no hace sino confirmar la excesiva visión de corto plazo y con tintes clientelares que tienen los procesos de gestión municipal, y el menor peso de los criterios pedagógicos para las decisiones de mayor trascendencia.

A raíz de ello, más adelante se pregunta sobre el apoyo recibido de su sostenedor o representante en momentos críticos de su gestión, las principales respuestas fueron:

“No recibí apoyo alguno (...) los problemas pedagógicos u otros no son relevantes en tanto no trasciendan públicamente. De los equipos ministeriales es siempre lo mismo, imponer políticas y medidas conforme los programas gubernamentales así lo indiquen, pero sin una perspectiva clara de contextualizarles, algo que está muy ausente.” (Entrevistado 10)

“Yo creo que en los aspectos críticos nosotros nunca recibimos apoyo de la autoridad (...). El supervisor de nosotros no sabía nada, así de simple, nada.” (Entrevistado 1)

“No, cuando se me acusó de llevar propaganda, algo que dejó en el colegio por un rato una concejala, el Alcalde me dio la orden de echar a algunas personas y luego la desconoció.” (Entrevistado 4)

“En esos momentos uno está solo contra el mundo (...) o te doblegas o aguantas y si te doblegan una vez no puedes hacer nada, debe primar la ética. (...) había presión de todos lados (...) cero apoyo por parte del DAEM.<sup>19</sup>” (Entrevistado 7)

“Cero apoyo, más aún cometió un error jurídico el Alcalde lo mismo que hicieron con los directores del Instituto Nacional en Santiago se le hizo un sumario, según él, el culpable de la toma es el Director.” (Entrevistado 3)

<sup>18</sup> Corresponde a una práctica heredada -básicamente- del modelo de gestión neoliberal del Estado, que la integración vertical de la gestión no implica co-responsabilidad, sino que solamente exigencias de un nivel a otro nivel.

<sup>19</sup> DAEM, Departamento de Administración de Educación Municipal, acrónimo bajo la cual se identifica la institucionalidad local responsable de la educación pública.

Ciertamente, pese a que la mayoría de los entrevistados consideraron que no recibieron apoyo constante o en puntos críticos de la gestión, práctica coherente con lo expuesto en las secciones previas, algunos señalan haberlo recibido, expresando en:

“Recibí el apoyo del Departamento de Provincial de Educación<sup>20</sup> en cuanto a los asistentes de la educación que eran menores al número que debía tener por matrícula.” (Entrevistado 8)

“... salvo en materia de rendición SEP<sup>21</sup>, del equipo del Sostenedor especializado en esta materia.” (Entrevistado 5)

“Cuando comencé me apoyaron, después que cambié como realizar las clases e integrar más el tema de la música y el arte y el cine, ahí no, solo les interesaba el SIMCE.” (Entrevistado 11)

”Mira por lo general no. El DAEM apoyó y lo que hizo fue cerrar las puertas a los apoderados y los remitían a la escuela y eso fue un gran apoyo, porque la gente tiene una mala concepción de la educación.” (Entrevistado 6)

La evidencia aportada en esta sección corrobora que los procesos de seguimiento y apoyo son esencialmente episódicos y se expresan -fundamentalmente- en algunos aspectos específicos, no existiendo un mecanismo instalado en este plano en el nivel local que funcione de manera sistemática.

La gestión local sigue operando bajo un formato convencional de responsabilidades aisladas más que producto del trabajo articulado y de equipo entre la entidad local y sus actores claves por alcanzar sus objetivos.

Se emplean criterios formales como los indicadores expresados en los Convenios de Desempeño, en vez de atender a cuestiones más medulares de construcción de una cultura de gestión del currículo que deje instaladas capacidades, ello por cuanto el modelo de gestión escolar vigente es predominantemente gerencial (se eligen directores que se responsabilizan de todo), más que la construcción de equipos directivos que provean soportes adecuados. Esta transición requiere de un diseño más eficiente y preciso que atienda y desarrolle las trayectorias de los directivos.

### **Respecto de la Evaluación del Desempeño**

La sección se refiere al grado de cumplimiento de las metas establecidas en el convenio de desempeño y respecto de otros logros alcanzados en la gestión. En razón de ello, al indagarse acerca de los procesos de evaluación del desempeño las respuestas en este plano se dirigen, en primer lugar, a identificar "el principal problema de gestión que enfrentó durante su período", para determinar su incidencia en el resultado conocido, esto es, haber salido prematuramente del desempeño del cargo.

Si bien los entrevistados señalan respuestas diferentes, concuerdan en la existencia -principalmente- de problemas de gestión por los sostenedores.

“... el principal problema corresponde a la incapacidad como director de seleccionar a la plana docente, pues debe tratar con gran cantidad de profesores designados o que rotan entre los distintos establecimientos del municipio.” (Entrevistado 8)

“El mayor problema es que no se puede seleccionar a los docentes, hay que trabajar con la gente que se designa del DAEM.” (Entrevistado 6)

“Son muy parecidos a los que cualquier director pueda señalar, autonomía directiva del sostenedor para poder tomar decisiones sobre personal como también de impacto financiero sin tener que "solicitar" la venia respectiva.” (Entrevistado 10)

<sup>20</sup> Entidad dependiente del Ministerio de Educación y no del Municipio.

<sup>21</sup> Forma como se rinde al Ministerio de Educación los recursos financieros aportados por la Ley de Subvención Escolar Preferencial.

(...)”mayor problema es no poder nombrar al jefe de UTP del establecimiento y tampoco haberla reemplazado.” (Entrevistado 4)

Un problema irresoluble de la educación pública es el que los directivos no pueden nombrar a su cuerpo docente y no siempre pueden hacerlo con los integrantes del equipo técnico pedagógico, pese a que la ley establece, el pleno ejercicio de este aspecto, en la práctica es muy discrecional (Errázuriz et al., 2016, p. 10; Weinstein et al., 2016). Usualmente el DAEM reasigna en otros establecimientos a los docentes que son recusados por el Director. Igualmente el nombramiento de los principales colaboradores (Jefe Técnico e Inspector) suele estar restringido, por los costos financieros y políticos que conlleva.<sup>22</sup> Lo interesante en este plano es que los entrevistados tienen claridad sobre el peso y significado de los docentes en el proceso educativo, eso es muy importante (OCDE, 2017).

Un segundo núcleo problemático definido por los ex directores se refiere a la calidad de los docentes y fundamentalmente a sus prácticas como un elemento crítico, al que debe ponerse atención más allá del desempeño de los directivos, acerca de lo cual se señaló:

“El segundo desafío es mantener el foco en lo pedagógico, en un cuerpo docente que siempre tiene "bandos" de amigos o enemigos del director, según sea la conveniencia, centrarnos en la tarea pedagógica es un factor clave que debemos recuperar.” (Entrevistado 10)

“El desafío número uno fue encontrarme con un Liceo totalmente desprestigiado en su enseñanza media, los estudiantes no podían optar a la universidad (...) los mismos profesores les decían a los estudiantes que no siguieran la enseñanza media ahí.” (Entrevistado 2)

“Los aprendizajes o la educación tiene que ser de calidad, es difícil que todos lo entiendan de esta manera y cuando me refiero a todos lo digo por los profesores o profesoras.” (Entrevistado 11)

“La cultura de los apoderados y de los profesores, se negaban al cambio. Al revisar los antecedentes de los profesores habían sin el título adecuado.” (Entrevistado 12)

“El desafío o la dificultad más grande ha sido la resistencia de profesores trasgresores, profesores que golpean a los niños o que les insultan, los degradan.” (Entrevistado 9)

“... yo tenía claro que todos los temas críticos tienen que ver con los docentes,(...) entonces tenía una imagen de los profesores que cuando tocaran el timbre -por ejemplo- no había necesidad de decirle "vaya a su clase", en cambio allá no todos -obviamente- pero había una buena cantidad que estaban relacionados familiarmente entre sí y además están relacionados con las autoridades.” (Entrevistado 3)

“... encantar a los profesores con el proyecto, o sea, generar en ellos un compromiso.” (Entrevistado 7)

En la segunda dimensión destaca el componente netamente pedagógico, expresado fundamentalmente en las prácticas docentes, en las creencias sobre las capacidades de los estudiantes. En este marco, se muestran elementos que debiesen modificarse en término de las prácticas, partiendo del cumplimiento formal de las tareas docentes hasta los elementos motivacionales requeridos para transformar las prácticas, conforme las necesidades actuales y próximas. En esta materia hay mucho

<sup>22</sup> En la mayor parte de los municipios pequeños (más del 65% del total) hay muchas redes familiares operando entre los funcionarios que reducen la independencia de las autoridades para tomar decisiones con bajo impacto político, pues esencialmente pueden afectar significativamente la base electoral del Alcalde u otras autoridades.

que trabajar con los docentes y las comunidades educativas que -posiblemente- requieran directivos con otras competencias, incluyendo en este ámbito también a quienes asumen cargos en el nivel local.

Si se vinculan estos aspectos a los expuestos en la sección anterior, sobre las atribuciones del director para remover (sin éxito) a aquellos docentes mal evaluados, y nombrar sus colaboradores directos, se comprende que no hay un balance adecuado entre la responsabilidad que asume el DEE (expresada incluso en el Convenio de Desempeño) y sus atribuciones para cumplir debidamente con ellas. Es decir, hay en esta asimetría que complejiza la gestión, muchas responsabilidades pero no todas las atribuciones necesarias para alcanzar su cumplimiento y que la conformación de los equipos directivos en el nivel escolar no resuelve debidamente (Montecinos, Ahumada, Galdames, Campos & Leiva, 2015), lo cual le expone a una evaluación crítica de su desempeño como director, que puede redundar en su no continuidad, sin que ello sea directamente atribuible a los resultados posibles de su gestión. “Es decir, no basta con tener directivos con habilidades profesionales que se revelan en los procesos de selección si el contexto dificulta la gestión y no permite poner en marcha las mayores atribuciones” (Errázuriz et al., 2016, p. 19).

En Chile, la investigación asociada a los DEE municipales muestra dificultades similares que deben enfrentar los directivos en otras latitudes, las que se refieren a la organización del tiempo, alta dedicación a tareas alejadas de la gestión curricular, y la emergencia constante de problemas que alteran la agenda de trabajo. Ciertamente, señalan problemas como la ausencia de atribuciones para la administración de recursos financieros y materiales, y para la selección y despido del personal (Ulloa, Nail, Castro & Muñoz, 2012; Weinstein & Muñoz, 2012).

Se podría mencionar que el encadenamiento de ambas dimensiones, las dificultades para nombrar colaboradores directos y desprenderse de los docentes no aptos, y la necesidad de generar prácticas positivas de trabajo docente requiere de políticas de apoyo más fuertes y direccionadas que las actualmente vigentes.

Una tercera dimensión de problemas se refiere al ámbito de la política, expresada además en trabas administrativas y obstrucción a la gestión del director por las autoridades y/o de la comunidad educativa, como señalan algunos entrevistados:

“Convencer a las autoridades que los alumnos son susceptibles de cambio y que no los estigmatizarán, eso fue lo que más me costó, sobre todo desde el punto de vista estadístico.” (Entrevistado 5)

“Enfrentar lo politizado que está el mundo educativo, lamentablemente, aparte de lo engorroso en términos administrativos.” (Entrevistado 2)

En síntesis, los DEE enfrentan un escenario con problemáticas que el proceso de selección por ADP no prevé en toda su dimensión. Casi siempre se selecciona a los DEE mirando a los estudiantes y las familias, y en segunda instancia a los actores profesionales de la escuela. Materia que es sustantiva pero no la única, en tanto las principales dificultades de gestión -según los entrevistados- están en su vínculo hacia los directivos locales y en segundo lugar, con los docentes y sus equipos técnicos, donde requieren de otras competencias.

### **Análisis: Problemas Relevantes y Sugerencias**

La sección analiza los principales resultados alcanzados en su gestión en el establecimiento escolar, contrastados con la problemática de la no continuidad en sus funciones y elaboración de sugerencias hacia el sistema de selección de directores.

Con la intencionalidad de ahondar en los aportes de su experiencia previa (trayectoria profesional) en su gestión del establecimiento. Las respuestas representativas fueron:

“La experiencia en cargos similares, pero en establecimientos más pequeños fue clave para enfrentar momentos críticos de la gestión.” (Entrevistado 1)

“(...) Si, me sirvió mi experiencia (...) la empatía y ser resiliente, al final desgasta este tema, me ayudó mucho mi paso por la escuela (...), ahí aprendí el rodaje y el manejo administrativo, con menos gente es más fácil aprender.” (Entrevistado 4)

“... Venir de una experiencia en escuelas pequeñas, de cursos combinados o de recursos simples (...) Claramente la buena relación con colegas y con la comunidad escolar fue un factor relevante, no decisivo, pero importante para que buscara soluciones a los problemas.” (Entrevistado 10)

“A mí me sirvió mucho, bueno yo trabajé en un colegio, hace años atrás, esa fue mi escuela trabajé 15 años en el colegio (...) y ahí prácticamente aprendí la dirección moderna, en un colegio bueno, de buenos logros y muy proactivo y también lo otro que aprendí fue en la pasantía.” (Entrevistado 2)

Resulta significativo para el desempeño profesional del DEE haber tenido experiencias previas en unidades de menor complejidad. La ratificación que se hace de la trayectoria profesional incremental es claramente una opción de aprendizaje en este campo, y confirma la significación de diseñar una carrera directiva que instale el aprendizaje de los DEE en esta perspectiva.

Ello es importante pues el sistema vigente no se sustenta en una carrera directiva incremental, factor que a modo de hipótesis podría explicar la alta cifra de directivos que después de su primer período como tal no continúan en su cargo e incluso no continúan en el sistema. Por otra parte una carrera directiva bien asentada simplifica el proceso de selección de directivos y reduce la incertidumbre de las decisiones.

Un segundo grupo de respuestas de los participantes se refirió al desarrollo de “estrategias de gestión”, señalando la relevancia de poseer objetivos y metas claras:

“Cuando empezamos con esos problemas y las relaciones humanas se comenzaron a complicar, hicimos lo que normalmente se denomina autocuidado, fuimos a sesiones especiales (...) en buen ambiente, eso había que hacer.” (Entrevistado 3)

“Como experiencia de gestión, yo creo que tener sumamente claro, cuáles son tus objetivos, cuáles son las grandes metas, que tú tienes que enfocarte, que para mí obviamente eran mejorar la educación.” (Entrevistado 11)

También se señala que hubo presiones sobre su trabajo en determinados momentos. Las respuestas revelaron interesantes situaciones:

“No recibí presión alguna del sostenedor pues este solo se limitó a informarle de su salida del cargo poco antes de hacerla efectiva.” (Entrevistado 8)

No obstante, los entrevistados en su mayoría indicaron que sintieron alguna clase de presión administrativa durante su gestión. Dificultades para ejercer el cargo tanto desde el ámbito interno como externo al entorno educativo.

“... existió agobio por parte del sostenedor y múltiples presiones para dejar el cargo por el alcalde.” (Entrevistado 7)

“El alcalde me llamaba hasta las 11 de la noche para reclamar y si no le contestaba, al otro día estaba a primera hora en el Liceo reclamando (...) es un tema muy estresante.” (Entrevistado 4)

“Hubo muchas cosas que pasaron y presiones políticas y sociales que afectaron mi desempeño (...) Pero el problema de fondo fue político, no permitir al sostenedor hacer y deshacer a su antojo.” (Entrevistado 10)

“Hubo varios problemas con el sostenedor, lo que culminó cuando me citaron y pidieron la renuncia, en dos oportunidades pedí reemplazo de la unidad técnica pedagógica (UTP) y no me lo dieron.” (Entrevistado 9)

“No tuve ningún dialogo con mis superiores, que me indicara que debía dejar el colegio, solo en el momento que tuve que abandonar el cargo. Duró no más de 10 minutos, en los cuales no tuve ninguna respuesta solo era “los abogados se están encargando.” (Entrevistado 6)

Las respuestas presentadas son consistentes con lo expuesto. Hay un conjunto de prácticas de gestión de las autoridades locales que pueden ser generalizadas, que inciden negativamente en la construcción de una organización moderna tanto en este ámbito como también en las relaciones interpersonales intra-escuela. Este es un gran tema al debe aún en la gestión de la institucionalidad educada nacional.

Adicionalmente, otro ámbito sobre el cual se presiona a los directores es por resultados de aprendizaje. Se trata de un área común en todos los convenios de desempeño:

“Sentía la presión con respecto a los resultados.” (Entrevistado 1)

“Si, como lo había mencionado antes el DAEM me presionaba por el tema de SIMCE, SIMCE, SIMCE.” (Entrevistado 2)

Finalmente, algunos entrevistados aluden nuevamente a presiones de tipo administrativo y políticas que derivan en obstrucciones para ejercer el cargo tanto desde el ámbito interno como externo del entorno educativo:

“... yo fui fuertemente presionada para abandonar el cargo, fui amenazada, destituida, fui ratificada de mi destitución... yo sufrí presiones de parte de la administración” (Entrevistada 2).

“Claro que si porque si bien quedé en la terna (de postulantes) me encontré con que mi posición política era distinta a la del alcalde” (Entrevistado 3).

“El problema era -específicamente- con el sostenedor, me empezó a sacar al inspector general me empezó a desarmar mi equipo” (Entrevistado 5).

“Si, de todas maneras y no haber sido del partido político, no haber tenido una injerencia política fue clave, yo creo que fui como la invitada de piedra en este sistema” (Entrevistada 9).

El fenómeno de fondo que revelan las opiniones detalladas es confirmar la debilidad de la estructura institucional educativa local para poder instalar procesos de gestión que sean imperturbables a situaciones manipulables por los directivos superiores, sea el sostenedor o su representante. Este es un desafío de proporciones para el sistema público chileno que es complejo de corregir en tanto el Alcalde continúe teniendo una participación tan relevante en esta materia, cuestión que muchos de ellos no quieren abandonar. Es necesario diferenciar presiones como exigencias legítimas asociadas a los objetivos institucionales, incluyendo en ellas los logros de aprendizaje y de retención de estudiantes-por mencionar algunos-, de aquellas que no responden a estas dimensiones ni a los recursos y atribuciones disponibles por el DEE.

Finalmente, al preguntarles sobre posibles sugerencias de mejoramiento de los procesos selección, contratación y seguimiento, los entrevistados señalaron:

“La capacidad alcaldía de escoger a directores, a entender como desmunicipalización sin importar que su elección sea la más idónea para el cargo, además el alto nivel

de burocracia y resistencia del sistema educativo, existe una falta de autonomía por parte de los directores.” (Entrevistado 4)

“... el proceso es riguroso (...) la parte negra es cuando se llega a la nómina (terna) y a pesar que el proceso es confidencial, todo se filtra (...) hay que acostumbrarse a la resistencia y a la presión política constante, trabajar con diversidad de apoderados y personas, por eso la competencia nos gana, (...) los recursos y la burocracia son muy limitantes.” (Entrevistado 6)

“Hay un tema importante con las familias, es decir con la significación de comprender que la familia debe tener un rol mucho más protagónico del que hoy tiene en todo plano. En este sentido, debiesen tener mucho mayor peso para evitar que los sostenedores hagan lo que quieran y además para que las escuelas atiendan sus necesidades.” (Entrevistado 10)

“Falta el liderazgo de las escuelas, yo encuentro que a las escuelas les falta que se crean el cuento, si en algunas comunas se da eso sería espectacular, porque una escuela que sea autónoma de verdad es una escuela que puede hacer más cosas.” (Entrevistado 11)

“Que los directores pierden su calidad de planta, pierden toda condición y no solo los directores, sino que los directivos también, después de un periodo de 5 años prácticamente quedan cesantes y eso es muy dañino para la persona después de haber dado el máximo.” (Entrevistado 2)

“Yo creo que falta el tema de acompañamiento, el prestar asesoría el estar presente y una carrera funcionaria para los directores de alta dirección pública.” (Entrevistado 5)

“Que los procesos de selección de la ADP tenga un apelación de acuerdo al puntaje que uno obtiene y que no quede a criterio del alcalde.” (Entrevistado 3)

Se formularon sugerencias relevantes acerca del proceso de selección, primero referidas a ampliar la transparencia del proceso, en segundo lugar acerca de la actualización de las competencias que requiere los postulantes para asumir debidamente el cargo. Un segundo ámbito se refiere al mejoramiento del proceso, con instancias de apelación, que reduzcan los márgenes de arbitrariedad como también regulen la decisión de las distintas instancias.

En la sección en análisis se confirman varios aspectos expuestos. Primero, la necesidad de mejorar el sistema de selección de directivos actualizando las competencias indagadas a nuevas dimensiones, a saber: relación con la comunidad y con los profesionales de la educación como también con los superiores. En segundo lugar, se confirma la necesidad de fortalecer la institucionalidad de la educación, incluyendo en este ámbito el plano intra- escuela, con la finalidad de mayor estabilidad a los directivos.

En consonancia con lo señalado es significativo analizar la factibilidad de una carrera directiva, toda vez que la trayectoria profesional en este ámbito es señalada como un factor sustantivo por los participantes. Finalmente, las distintas presiones desmedidas que acusan los ex directores refuerzan la necesidad de establecer procesos claros de seguimiento y evaluación de la gestión directiva, que sean consistentes con las exigencias planteadas en el convenio de desempeño que cada DEE suscribe.

## **Discusión**

El estudio se introduce en una temática importante debido a la elevada cantidad de DEE que no continúa en el cargo tras el desempeño de un período, lo que ocurre en forma significativa en Chile como también en otros países, y respecto de lo cual -en la actualidad- se dispone de anteceden-

tes muy parciales sobre la temática del abandono prematuro del cargo por solicitud expresa del sostenedor, lo que sustenta la necesidad de profundizar en su conocimiento por los impactos que alcanza en forma directa sobre el sistema y la calidad de la educación.

Los antecedentes aportados por los ex -directores entregan referencias sustantivas para matizar los procesos de selección vía ADP y proponer algunas enmiendas en este plano, atendiendo al objetivo del procedimiento en cuestión que es apoyar el mejoramiento de la calidad de los establecimientos, hipótesis que pareciera tener algunas brechas a partir del actuar de los ejecutivos locales que sería relevante indagar más profundamente para determinar el grado de generalización de esta situación.

Se cree que para fortalecer la selección misma -como proceso en todas sus dimensiones- debe revisarse con detención cada una de sus etapas, tanto en sus métodos como acerca de la calidad de los procesos y resultados alcanzados, con instancias de mayor transparencia y de menor rango de acción arbitraria por cada etapa decisional. Un aspecto relevante en esta línea es sincerar que en el proceso de selección definido para la educación pública chilena, la ADP coparticipa con las municipalidades, pero el responsable final es la municipalidad y decididamente el Alcalde.

Los datos expuestos confirman, como lo destacó el Consejo Asesor el año 2006, la gran debilidad de la institucionalidad local para asumir la tarea educativa con eficiencia y responsabilidad. Primero, porque la Ley de Gobiernos Municipales otorga un peso desmedido a la función del Alcalde, y segundo porque no se genera una institucionalidad que sea independiente del hacer del jefe comunal. De esta forma las decisiones revisadas suelen estar motivadas por razones político partidistas ajenas a las variables educacionales, que son de lento desarrollo y requieren continuidad para poder funcionar. Ello por cuanto la mayor parte de los directivos despedidos no sobrepasó los dos años de contrato, período sugerido como mínimo para poder evidenciar logros mínimos.

“... hay que ser cuidadosos, sin embargo, al momento de evaluar los procesos de implementación y los tiempos necesarios para que los cambios tengan efectos. Aunque la literatura identifica al menos dos años para que el nuevo director influya en los resultados, no es descartable de que en Chile puede tardar más tiempo para medir su real impacto. En efecto, es razonable suponer que, en las pruebas estandarizadas, los canales de influencia y liderazgo que el nuevo director desarrolla con la comunidad académica a su cargo, como vehículo para influir en el aprendizaje y desempeño de los estudiantes, sea un proceso gradual y requiera tal vez de más de 2 o 3 años de ejercicio en el cargo” (Errázuriz et al., 2016, p. 20).

Esta situación vuelve a plantear la importancia de implementar más rápidamente los servicios Locales de Educación de lo que contempló la ley (2017), porque el problema es la débil organización educativa local, centrada en una entidad que tienen múltiples propósitos (el municipio), donde el Alcalde posee atribuciones muy asimétricas con las instancias de control. Lo que le permite adoptar decisiones como las reseñadas, incluso sin evaluar su impacto en el sistema educativo y las comunidades locales, lo que corrobora la relevancia de que el Alcalde no tenga atribuciones mayores en esta materia y el sistema educativo pueda funcionar con cierta autonomía local, regulada por criterios técnicos asociados a indicadores relevantes que permitan su trazabilidad y éxito en el tiempo.

También sería altamente conveniente que la comunidad educativa tuviese mayor presencia en el establecimiento en estas materias, sin llegar a proponer un cogobierno, de forma que las autoridades locales rindan cuenta de sus decisiones antes de su adopción y no tardíamente, como a veces ocurre. La comunidad escolar puede actuar como un buen balance en estos aspectos.

Un segundo núcleo problemático se genera -en los casos analizados- a partir de la baja integración entre el equipo directivo del DAEM y los DEE. Esta visión de la gestión ha sido dominante



en estos años (Marcel, 2012), y trasunta una concepción más de control que efectivamente de poner el acento en la eficiencia de las tareas y forma parte del acervo cultural que requiere ser transformado, lo que no es simple dado el sistema de control de gestión imperante en el sector público chileno. Respecto de estas materias se ha detallado en cada una de las secciones, elementos que confirman la importancia de generar una estructura organizacional de trabajo sólida, estable, con parámetros objetivos y relevantes que permita dar un apoyo inicial y constante, y el seguimiento oportuno a la gestión directiva en todas sus instancias y ante problemáticas decisivas para la gestión.

En un tercer nivel se pueden situar los problemas de escasa autonomía de gestión que reclaman todos los directivos subnacionales (regionales y locales) de las autoridades superiores, como también lo plantean en este nivel los DEE (Donoso & Benavides, 2017, 2018). En sus fundamentos se encuentra una concepción de gestión altamente centralizada que esencialmente se ha desconcentrado, repitiendo la tendencia en cada instancia subnacional y en menor medida en los establecimientos debido a algunas exigencias en este plano de la autoridad nacional.

A ello se suma, en el caso específico de los DEE, lo referido a contratación y despido del personal, selección de su equipo de colaboradores directos y de los docentes y manejo autónomo de recursos financieros, que son mediatizados por los municipios, afectando el desarrollo de los procesos educativos. Es interesante que esta situación se plantee a todo nivel de la gestión tanto de los establecimientos como en plano local del Jefe DAEM respecto del Alcalde, y en el plano ministerial es una petición incluso de las autoridades políticas. Ello confirma la concepción aún muy tradicional (conservadora) de la gestión en la educación pública, cuestión que en cierto grado atiende la nueva institucionalidad de la educación pública en esta dimensión (reduce los niveles de burocracia intermedia).

Respecto de los procesos de instalación y seguimiento de gestión de los DEE, cuarto núcleo analítico, la evidencia se inscribe en las líneas dominantes de la literatura. En general se realizan procesos formales, con instancias episódicas y escaso o nulo seguimiento y apoyo en situaciones críticas, habiendo insuficiente apoyo preventivo. Lo expuesto ratifica una visión de la gestión como compartimientos “estancos” más que de co-responsabilidad y compromiso colectivo de la estructura y sus principales actores. Se trata de un punto clave que parcialmente ha sido asumido en algunas instancias por el Ministerio de Educación, pero que requiere además de parte de los gestores de la educación pública local un involucramiento técnico mucho más significativo.

En este marco, por lo general los convenios de desempeño están referidos a algunas materias puntuales, que siendo importantes no siempre retratan debidamente el hacer de la escuela en su sentido más integral y de significación, y además centran sobre el director toda la responsabilidad por los resultados, replicando modelos convencionales de gestión empresarial poco pertinentes para el sector educativo, distantes del trabajo en equipo. A ello se suman aspectos técnicos significativos, uno que el DEE -por lo general- no conoce detalladamente el nuevo establecimiento que va a dirigir, por ende las metas le son abstractas. En segundo lugar, muchas de ellas provienen más de un marco de exigencia formal que sustantivo del Ministerio sectorial, las que suelen estar insuficientemente contextualizadas, característica crucial y que al tenor de lo expuesto ocurre en diversas oportunidades.

Complementariamente, el Convenio debiese ser el instrumento rector de la evaluación del desempeño del DEE, pero para cumplir ese rol sería importante incorporarle algunas mejoras en la línea expuesta.

Entre los principales problemas de gestión que reseñan los ex -DEE, como quinto núcleo analítico, destaca la autonomía de gestión de los DEE latamente analizada. Destaca también en forma muy significativa el componente netamente pedagógico expresado en las prácticas docentes, en las creencias sobre las capacidades de los estudiantes, que evidencian elementos mucho más relevantes sobre las oportunidades educativas reales, cumplimiento oportuno de las tareas docentes, proyec-

tos educativos bien diseñados, implementados y controlados. Capacitación docente pertinente y trabajo educativo con las comunidades, son algunas materias revisadas.

Adicionalmente como sexto núcleo, los entrevistados señalaron la importancia de implementar algunas modificaciones que aluden a la transparencia del proceso, desde sus inicios, a saber desde la admisibilidad (hoy manejada por el municipio) hasta que la toma de decisión final del Alcalde, que sea con derecho de apelación del postulante preseleccionado. También sería necesario actualizar las "competencias" que deben tener los postulantes a cargos directivos, ampliando aquellas capacidades de manejo de grupo, de vinculación con la comunidad, de mayor conducción estratégica, incluyendo su relación con los directivos superiores locales.

No obstante lo expuesto, el problema central que enfrentaron los ex -directores, fue que el Alcalde privilegió criterios políticos contingentes más que lo educacionales para evaluar la gestión del Director y adoptar la decisión de no continuidad, además considerando un lapso de tiempo en el cual la mayor parte de las veces es insuficiente poder identificar impactos sustantivos en los aprendizajes de los estudiantes. Hay suficiente evidencia sobre la necesidad de una carrera directiva bien estructurada, con criterios relevantes y objetivables en sus dimensiones fundamentales, (rúbricas), que reflejen su trayectoria profesional en este campo, que reduzcan al máximo la arbitrariedad de esta situación y anulen toda discriminación política en esta materia.

Es interesante que todos los ex directores diferenciaron claramente las dificultades políticas con el sostenedor, con las de organización del sistema y con las de carácter pedagógico que enfrentaron en su gestión, destacando en esta última dimensión los asociados a prácticas docentes inconducentes con las propuestas pedagógicas inclusivas vigentes en la actualidad, las que requieren de una atención significativa de la organización educativa, de estar debidamente orientada a la temática pedagógica, lo que no es tan claro en tanto se asocie su vigencia al municipio y su Alcalde.

En razón del conjunto de antecedentes analizados es posible afirmar que si bien el sistema de ADP ha sido un aporte respecto del proceder anterior en materia de selección de DEE, de no controlarse decididamente las atribuciones de los Alcaldes, remitiéndolas a criterios bien definidos y pertinentes, los avances en este plano son muy discrecionales, quedando al arbitrio de la decisión del Alcalde, razón insuficiente en un materia de relevancia como la selección de DEE, su incorporación al sistema y la continuidad efectiva en su cargo.

## Referencias

- Barber, M., & Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing schools come out on top*. London: McKinsey & Company.
- Burns, T., & Köster F. (Eds.) (2016). *Governing education in a complex world. Educational research and innovation*. París: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>.
- Bush, T. (2016). Mejora escolar y modelos de liderazgo: Hacia la comprensión de un liderazgo efectivo. En: J. Weinstein (Ed.) *Liderazgo educativo en la escuela: Nueve miradas* (pp. 19-44). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Bush, T., & Glover, D. (2003). *School Leadership: Concepts and Evidence. A Review of Literature Carried out for National College for School Leadership*. Nottingham: National College for School Leadership.
- CIAE. (2018, 18 de Enero). *El 60 por ciento de los directores de escuelas ya no ejerce dicha función al cabo de cinco años*. Santiago de Chile: CIAE, Universidad de Chile. Recuperado de: <http://www.uchile.cl/noticias/140813/60-de-directores-de-escuelas-ya-no-ejerce-dicho-rol-luego-de-5-anos>
- Day, C., Hopkins, D., Harris, A., & Ahtaridou, E. (2009). *The impact of school leadership on pupil outcomes* (Final Report). Nottingham: University of Nottingham.

- Donoso, S., & Benavides, N. (2017). Descentralización de la gestión de la educación pública e institucionalidad local en Chile: El caso de los directores comunales de educación. *Innovar*, 27 (64), 29-42. <https://doi.org/10.15446/innovar.v27n64.62372>
- Donoso, S., & Benavides, N. (2018). Prácticas de gestión de los equipos directivos de escuelas públicas chilenas. *Revista Brasileira de Educação*, 23(72), 1 -28. <https://dx.doi.org/10.1590/s1413-24782018230013>
- Elacqua, G., Santos, H., Urbina, D., & Martínez, M. (2011). *¿Estamos preparados para cerrar las malas escuelas en Chile? Impacto sobre equidad en el acceso a educación de calidad*. Universidad Diego Portales, Proyecto FONIDE N°: F511083, Santiago de Chile.
- Errázuriz, M., Kutscher, M., & Williamson, C. (2016). *La Ley 20.501 sobre Calidad y Equidad en los Colegios Públicos: Efectos de la Selección de Directores por la Alta Dirección Pública (ADP)*. CLAPESUC (N° 28). Recuperado el 01 de octubre de 2017. Disponible en <http://www.clapesuc.cl/assets/uploads/2017/03/efectos-de-la-seleccin-de-directores-por-la-alta-direccin-pblica-adp.pdf>
- Fullan, M., & Quinn, J. (2016). *Coherence: The right drivers in action of schools, districts and systems*. Thousand Oaks, Corwin.
- García Garduño, J.M., Slater, C., & López-Gorosave, G. (2011a). El director escolar novel: Estado de la investigación y enfoques teóricos. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 9(3), 31-50.
- Gobierno de Chile. Servicio Civil. (2016). Evaluación de la Implementación del Sistema de Selección de Directores en el marco de la Ley N° 20.501. Santiago de Chile. Recuperado el 18 de diciembre de 2017. Disponible en : <https://www.serviciocivil.cl/wpcontent/uploads/2017/06/Evaluaci%C3%B3n-de-la-Implementaci%C3%B3n-del-Sistema-de-Selecci%C3%B3n-de-Directores-en-el-marco-de-la-Ley-N%C2%B020.501-Grupo-Educativo.pdf>
- Gobierno de Chile. Agencia de la Calidad de Educación. (2016). Estudio: Directores municipales seleccionados mediante la ley N.º 20501. Santiago de Chile. Recuperado el 01 de Octubre de 2017. Disponible en [http://www.agenciaeducacion.cl/wp-content/uploads/2016/02/Estudio\\_directores\\_municipales\\_ley20501.pdf](http://www.agenciaeducacion.cl/wp-content/uploads/2016/02/Estudio_directores_municipales_ley20501.pdf)
- Gobierno de Chile. Servicio Civil. (2015). EDUCACIÓN Y ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA: Aprendizajes y desafíos en la selección de directores para escuelas y liceos municipales. Santiago de Chile. Recuperado el 12 de octubre de 2017. Disponible en: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=c0ddfc-d0-739f-4eda-a049-8593f61cef8d>
- Grupo Educativo. (2015). Evaluación de la implementación del sistema de selección de directores en el marco de la Ley N° 20.501: Percepción de los actores involucrados. Santiago de Chile. Recuperado el 15 de Octubre de 2017. Disponible en: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=497c9f46-5e7e-48a0-aaf4-87624dc61072>
- Leithwood, K., Harris, A., & Hopkins, D. (2008). Seven strong claims about successful school leadership. *School Leadership and Management*, 28(1), 27-42.
- Marcel, M. (2012). *Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena*. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Marcel, M., & Raczynski, D. (2009). *La asignatura pendiente: Claves de validación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- MINEDUC. (2016). Política de Fortalecimiento de Liderazgo Directivo Escolar. Ministerio de Educación.

- MINEDUC. (2015). El Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar. Ministerio de Educación, Santiago de Chile.
- MINEDUC. (2005). Marco para la buena dirección, criterios para el desarrollo profesional y evaluación de desempeño. Recuperado el 20 de octubre de 2017. Disponible en: [http://www.mineduc.cl/usuarios/convivencia\\_escolar/doc/2011103070155490.MINEDUC.Marco\\_para\\_la\\_Buena\\_Direccion.pdf](http://www.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/2011103070155490.MINEDUC.Marco_para_la_Buena_Direccion.pdf)
- MINEDUC. (2014). Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educativos y sus Sostenedores. Ministerio de Educación, Santiago de Chile.
- Montecinos, C., Ahumada, L., Galdames, S., Campos, F., & Leiva, M. V. (2015). Targets, threats and (dis)trust: The managerial trioka for public school principals in Chile. *Education Policy Analysis Archives*, 23(87). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.2083>.
- Montecinos, C., Walker, H., & Maldonado, F. (2015). *School Administrators and university practicum supervisors as boundary brokers for initial teacher education in Chile*. Teaching and Teacher Education, Vol. 49. Amsterdam and London: Elsevier.
- Murillo, J. (2012). La Dirección escolar en Chile: una visión en el contexto de América Latina. En: J. Weinstein & G. Muñoz (Eds.) *¿Qué sabemos de los directores de escuela en Chile?* Santiago de Chile: Fundación Chile y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- OCDE. (2017). Educación en Chile. Evaluación de Políticas Nacionales de Educación. Paris: OCDE Fundación SM para esta edición en español.
- OCDE. (2015). Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen. Paris: OECD Publishin. Diego Portales.
- Oplatka, I. (2012). Towards a conceptualization of the early career stage of principalship: urrent research, idiosyncrasies and future directions. *International Journal of Leadership in Education: Theory and Practice*, 15(2), 129-151. <http://dx.doi.org/10.1080/13603124.2011.640943>
- Oplatka, I. (2016). El surgimiento de la gestión educativa como campo de estudio en América Latina: Reflexiones sobre la cultura, la sociedad y la investigación. En: J. Weinstein (Ed.) *Liderazgo educativo en la escuela. Nueve miradas*. (pp. 253 -276). Santiago de Chile: Ediciones Universidad.
- Parkay, F. W., & Hall, G.E. (1992). *Becoming a principal: The challenges of beginning leadership*. Needham Heights, Massachusetts: Allyn and Bacon.
- Pashiaridis, P., & Johansson, O. (2016). Introduction: What is successful and effective school leadership. In P. Pashiaridis & O. Johansson (Eds.), *Successful school leadership: International perspectives* (pp. 1-13). London: Bloomsbury.
- Patrón, R., & Cisneros, E. (2011). Estudio diagnóstico de directores de primaria para la mejora de la calidad educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, 56(1), 1-10.
- Pont, B., Nuxche, D., & Moorman, H. (2009). *Mejorar el liderazgo escolar. Volumen 1: Política y Práctica*. París: OCDE.
- Rivas, M. (2014). *Innovación educativa: Teoría, procesos y estrategias*. Madrid: Editorial Síntesis S.A.
- Reeves, M. (2012). Efecto del liderazgo directivo en escuelas con altos niveles de vulnerabilidad social. En J. Weinstein & G. Muñoz, (Eds.), *¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?* (pp. 307-324). Santiago de Chile: Fundación Chile y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rodríguez, S., Cárdenas, F., & Campos, F. (2012). El desarrollo del liderazgo educativo. Evidencias de un estudio de historias de vida. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 10(1), 1-9.
- Rosenzvaig, M. (2012). Directores exitosos como agentes de cambio: Ampliando las oportunidades de mejoramiento escolar. En: J. Weinstein & G. Muñoz (Eds.) *¿Qué sabemos de los directores de*

- escuela en Chile?* (pp. 155-180). Santiago de Chile: Fundación Chile y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sepúlveda, C., & Lagomarsino, M. (2007). Estilos de gestión en educación municipalizada. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(1), 153-163.
- Servicio Civil. (2014). Alta Dirección Pública y Reforma Educacional. Ley de Calidad y Equidad de la Educación. Recuperada el 11 de octubre del 2017. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/06/Alta-Dirección-Pública-y-Reforma-Educacional.pdf>
- SINIM. (2017). Sistema Nacional de Información Municipal. Disponible en [www.sinim.cl](http://www.sinim.cl), consultado en noviembre de 2017.
- Spillane, J., & Lee, L. (2013). Novice school principals' sense of ultimate responsibility: problems of practice in transitioning to the principal's office. *Educational Administration Quarterly*, 50(3), 431-465. <http://dx.doi.org/10.1177/0013161x13505290>
- Ulloa, J., Nail, O., Castro, A., & Muñoz, M. (2012). Problemas de gestión asociados al liderazgo como función directiva. *Estudios Pedagógicos*, 38(1), 121- 129. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-07052012000100007>
- Uribe, M., Berkowitz, D., Torche, P., Galdames, S., & Zoro, B. (2017). *Marco para la gestión y el liderazgo educativo local: desarrollando prácticas de liderazgo intermedio en el territorio*. Valparaíso, Chile: Líderes Educativos, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.
- Vaillant, D. (2015). *Liderazgo escolar, evolución de políticas y prácticas y mejora de la calidad educativa*. UNESCO.
- Walker, A., & Qian, H. (2006). Beginning principals: balancing at the top of the greasy pole. *Journal of Educational Administration*, 44(4), 297-309. <http://dx.doi.org/10.1108/09578230610674921>
- Waissbluth, M. (2013). *Cambio de Rumbo: Una nueva vía chilena a la educación*. Santiago de Chile: Random House Mondadori S.A.
- Weinstein, J., Cuéllar, C., Hernández, M., & Fernández, M. (2016). Director(a) por primera vez. Un estudio sobre la experiencia y socialización de los directores noveles en establecimientos municipales de Chile. *Calidad en la Educación*, (44), 12-45. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652016000100002>
- Weinstein, J., Flessa, J., Bramwell, D., & Fernández, M. (2018). School leadership in Latin America 2000-2016. *Education Management Administration and Leadership*, 46(2), 182-206. <https://doi.org/10.1177/1741143217717277>
- Weinstein, J., & Hernández, M. (2015a). Birth pains: Emerging school leadership policies in eight school system of Latin America. *International Journal of Leadership in Education: Theory and Practice*, 19(3), 241-263. <http://dx.doi.org/10.1080/13603124.2015.1020344>
- Weinstein, J., & Muñoz, G. (2012). *¿Qué sabemos sobre los directores de escuelas en Chile?* Santiago de Chile: Fundación Chile y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Weinstein, J., Muñoz, G., & Hernández, M. (2014). *El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe: Un estado del arte con base en ocho sistemas escolares de la región*. Buenos Aires: UNESCO.

## **Acerca de los Autores**

### **Sebastián Donoso-Díaz**

Universidad de Talca, Chile

[sdonoso@utalca.cl](mailto:sdonoso@utalca.cl)

Doctor en Educación, Profesor titular de la Universidad de Talca, Director del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional, y Director de la Línea de Desarrollo de Capacidades del Centro de Desarrollo del liderazgo Educacional (CEDLE). Es especialista en política y gestión educacional con énfasis en el sector público.

### **Juan Pablo Fernández-Negrete**

Municipalidad de Linares, Chile

[profesorjuanpablofn@gmail.com](mailto:profesorjuanpablofn@gmail.com)

Profesor de Historia y Geografía, docente del sistema de educación pública de la comuna de Linares (Chile) Magister en Política y Gestión Educacional de la Universidad de Talca.

### **Daniel Reyes Araya**

Universidad de Talca, Chile

[dreyes@utalca.cl](mailto:dreyes@utalca.cl)

Ingeniero Comercial y Magister en Gerencia y Gestión Pública. Profesor Investigador del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca, especialista en gestión pública.

---

# archivos analíticos de políticas educativas



Volumen 27 Número 43      22 de abril 2019

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Por errores y sugerencias contacte a [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

**Síguenos en EPAA's Facebook comunidad** at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa\_aape.

---

## archivos analíticos de políticas educativas

### consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Angelica Buendía**, (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés), **Maria Alejandra Tejada-Gómez** (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

**Claudio Almonacid**

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

**Miguel Ángel Arias Ortega**

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

**Xavier Besalú Costa**

Universitat de Girona, España

**Xavier Bonal Sarro** Universidad Autónoma de Barcelona, España

**Antonio Bolívar Boitia** Universidad de Granada, España

**José Joaquín Brunner** Universidad Diego Portales, Chile

**Damián Canales Sánchez** Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

**Gabriela de la Cruz Flores** Universidad Nacional Autónoma de México

**Marco Antonio Delgado Fuentes** Universidad Iberoamericana, México

**Inés Dussel**, DIE-CINVESTAV, México

**Pedro Flores Crespo** Universidad Iberoamericana, México

**Ana María García de Fanelli**

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

**Juan Carlos González Faraco**

Universidad de Huelva, España

**María Clemente Linuesa** Universidad de Salamanca, España

**Jaume Martínez Bonafé** Universitat de València, España

**Alejandro Márquez Jiménez** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

**María Guadalupe Olivier Teillez**, Universidad Pedagógica Nacional, México

**Miguel Pereyra** Universidad de Granada, España

**Mónica Pini** Universidad Nacional de San Martín, Argentina

**Omar Orlando Pulido Chaves** Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

**José Ignacio Rivas Flores** Universidad de Málaga, España

**Miriam Rodríguez Vargas**

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

**José Gregorio Rodríguez** Universidad Nacional de Colombia, Colombia

**Mario Rueda Beltrán** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

**José Luis San Fabián Maroto** Universidad de Oviedo, España

**Jurjo Torres Santomé**, Universidad de la Coruña, España

**Yengny Marisol Silva Laya** Universidad Iberoamericana, México

**Ernesto Treviño Ronzón** Universidad Veracruzana, México

**Ernesto Treviño Villarreal** Universidad Diego Portales Santiago, Chile

**Antoni Verger Planells** Universidad Autónoma de Barcelona, España

**Catalina Wainerman** Universidad de San Andrés, Argentina

**Juan Carlos Yáñez Velazco** Universidad de Colima, México



education policy analysis archives  
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

**Cristina Alfaro**  
San Diego State University

**Gary Anderson**  
New York University

**Michael W. Apple**  
University of Wisconsin, Madison

**Jeff Bale**  
University of Toronto, Canada

**Aaron Bevanot** SUNY Albany

**David C. Berliner**  
Arizona State University

**Henry Braun** Boston College

**Casey Cobb**  
University of Connecticut

**Arnold Danzig**  
San Jose State University

**Linda Darling-Hammond**  
Stanford University

**Elizabeth H. DeBray**  
University of Georgia

**David E. DeMatthews**  
University of Texas at Austin

**Chad d'Entremont** Rennie  
Center for Education Research &  
Policy

**John Diamond**  
University of Wisconsin, Madison

**Matthew Di Carlo**  
Albert Shanker Institute

**Sherman Dorn**  
Arizona State University

**Michael J. Dumas**  
University of California, Berkeley

**Kathy Escamilla**  
University of Colorado, Boulder

**Yariv Feniger** Ben-Gurion Uni-  
versity of the Negev

**Melissa Lynn Freeman**  
Adams State College

**Rachael Gabriel**  
University of Connecticut

**Amy Garrett Dikkers** University  
of North Carolina, Wilmington

**Gene V Glass**  
Arizona State University

**Ronald Glass** University of Cali-  
fornia, Santa Cruz

**Jacob P. K. Gross**  
University of Louisville

**Eric M. Haas** WestEd

**Julian Vasquez Heilig** California  
State University, Sacramento

**Kimberly Kappler Hewitt** Uni-  
versity of North Carolina Greens-  
boro

**Aimee Howley** Ohio University

**Steve Klees** University of Mary-  
land

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Jessica Nina Lester**  
Indiana University

**Amanda E. Lewis** University of  
Illinois, Chicago

**Chad R. Lochmiller** Indiana Uni-  
versity

**Christopher Lubienski** Indiana  
University

**Sarah Lubienski** Indiana Univer-  
sity

**William J. Mathis**  
University of Colorado, Boulder

**Michele S. Moses**  
University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss**  
Deakin University, Australia

**Sharon Nichols**  
University of Texas, San Antonio

**Eric Parsons**  
University of Missouri-Columbia

**Amanda U. Potterton**  
University of Kentucky

**Susan L. Robertson**  
Bristol University

**Gloria M. Rodriguez**  
University of California, Davis

**R. Anthony Rolle**  
University of Houston

**A. G. Rud**  
Washington State University

**Patricia Sánchez** University of  
University of Texas, San Antonio

**Janelle Scott** University of  
California, Berkeley

**Jack Schneider** University of Mas-  
sachusetts Lowell

**Noah Sobe** Loyola University

**Nelly P. Stromquist**  
University of Maryland

**Benjamin Superfine**  
University of Illinois, Chicago

**Adai Tefera**  
Virginia Commonwealth University

**A. Chris Torres**  
Michigan State University

**Tina Trujillo**  
University of California, Berkeley

**Federico R. Waitoller**  
University of Illinois, Chicago

**Larisa Warhol**  
University of Connecticut

**John Weathers** University of  
Colorado, Colorado Springs

**Kevin Welner**  
University of Colorado, Boulder

**Terrence G. Wiley**  
Center for Applied Linguistics

**John Willinsky** Stan-  
ford University

**Jennifer R. Wolgemuth**  
University of South Florida

**Kyo Yamashiro**  
Claremont Graduate University

## arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch**, **Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

**Almerindo Afonso**  
Universidade do Minho  
Portugal

**Alexandre Fernandez Vaz**  
Universidade Federal de Santa  
Catarina, Brasil

**José Augusto Pacheco**  
Universidade do Minho, Portugal

**Rosanna Maria Barros Sá**  
Universidade do Algarve  
Portugal

**Regina Célia Linhares Hostins**  
Universidade do Vale do Itajaí,  
Brasil

**Jane Paiva**  
Universidade do Estado do Rio  
de Janeiro, Brasil

**Maria Helena Bonilla**  
Universidade Federal da Bahia  
Brasil

**Alfredo Macedo Gomes**  
Universidade Federal de  
Pernambuco Brasil

**Paulo Alberto Santos Vieira**  
Universidade do Estado de Mato  
Grosso, Brasil

**Rosa Maria Bueno Fischer**  
Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Brasil

**Jefferson Mainardes**  
Universidade Estadual de Ponta  
Grossa, Brasil

**Fabiany de Cássia Tavares  
Silva**  
Universidade Federal do Mato  
Grosso do Sul, Brasil

**Alice Casimiro Lopes**  
Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Jader Janer Moreira Lopes**  
Universidade Federal Fluminense  
e Universidade Federal de Juiz de  
Fora, Brasil

**Antônio Teodoro**  
Universidade Lusófona  
Portugal

**Suzana Feldens Schwertner**  
Centro Universitário Univates  
Brasil

**Debora Nunes**  
Universidade Federal do Rio  
Grande do Norte, Brasil

**Lílian do Valle**  
Universidade do Estado do Rio  
de Janeiro, Brasil

**Flávia Miller Naethe Motta**  
Universidade Federal Rural do Rio  
de Janeiro, Brasil

**Alda Junqueira Marin**  
Pontifícia Universidade Católica  
de São Paulo, Brasil

**Alfredo Veiga-Neto**  
Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Brasil

**Dalila Andrade Oliveira**  
Universidade Federal de Minas  
Gerais, Brasil