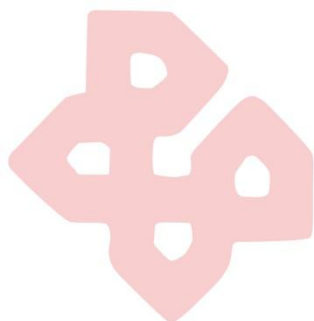




LA OPINIÓN DE DIRECTORES DE CENTROS PÚBLICOS Y PRIVADOS SOBRE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN CHILE

The opinion of Public and private school principals on educational policies in Chile



José Weinstein
Gonzalo Muñoz
Matías Sembler
Rosario Rivero
Universidad Diego Portales
Email: jose.weinstein@gmail.com;
gmunozstuardo@gmail.com;
msembler@gmail.com;
rosario.rivero@udp.cl

Resumen

Este artículo tiene por objetivo comparar las opiniones de directores y directoras de centros educativos públicos y privados subvencionados sobre temas relevantes de política educativa, durante un periodo (2014-2018), en el que se pusieron en marcha importantes reformas educacionales en Chile. En base a una encuesta de opinión anual, se realiza un análisis descriptivo orientado a indagar en las diferencias existentes entre estos directivos. La comparación entre las opiniones de ambos grupos muestran que, por una parte, los directivos comparten una cierta visión general de la educación y sus desafíos, visualizan la necesidad de mejorar la formación inicial docente, coinciden en las políticas educativas más relevantes para mejorar la calidad educativa, y aspiran a una similar carrera directiva. Por otra parte, se diferencian respecto a la necesidad de cambios estructurales en el sistema educativo, difieren en la principal iniciativa del gobierno de la presidenta Bachelet (la “ley de inclusión”), dan cuenta de una relación muy distinta con sus administradores, y plantean diferentes prioridades y políticas posibles para potenciar el desempeño de su

cargo. Los resultados obtenidos muestran la complejidad de que los directivos de estos dos subsistemas puedan constituirse como un actor socio-político relevante para las políticas educacionales en Chile.

Palabras clave: director del centro, escuela pública, escuela privada, política de la educación, Chile

Abstract

The objective of this article is to compare the opinion of school principals from public and private subsidized schools on relevant topics of educational policy, during a period (2014-2018) in which important educational reforms were implemented in Chile. Based on an annual opinion survey, a descriptive analysis is carried out aimed at investigating the differences between these principals. The comparison between the opinions of both groups shows that, on the one hand, principals share a certain general vision of education and its challenges, visualize the need to improve initial teacher training, agree on the most relevant educational policies to improve quality education, and aspire to a similar leadership career. On the other hand, they show different perspectives with respect to the need for structural changes in the education system, differ in the main initiative of the government of President Bachelet (the "law of inclusion"), inform about a very different relationship with its administrators, and they pose different priorities and possible policies to enhance the performance of their position. The results obtained allow us to understand the difficulty that the principals of these two subsystems can be constituted as a relevant socio-political player for the educational policies in Chile.

Key words: School Principals, Public Schools, Private Schools, Educational Policy, Chile

1. Introducción

Este artículo aborda un tema escasamente explorado en la abundante literatura académica sobre el liderazgo escolar: las opiniones de los directivos escolares sobre las políticas educativas (Weinstein, Muñoz y Rivero, 2018). La investigación se realiza en un sistema educativo como el chileno que sobresale, a nivel internacional, debido a que, en las últimas décadas, el sector privado subvencionado se ha vuelto mayoritario, concentrando a la mayoría del estudiantado (Bellei, 2015; OECD, 2017). De ahí que la comparación entre los directivos del sector público y privado subvencionado tenga especial vigencia e importancia.

La indagación se sitúa en la intersección de dos preocupaciones complementarias: el valor de la opinión de los directores y la particularidad que asume el liderazgo escolar en contextos de provisión mixta (pública y privada). Por una parte, se desea conocer más sobre los directores y directoras como actores sociales, con opinión y perspectiva sobre la realidad educativa y sus políticas. Los directivos han sido crecientemente reconocidos como un factor clave del cambio en los centros escolares, y la literatura ha establecido con evidencia incontestable que las escuelas que han logrado mejorar sus resultados académicos y no-académicos de manera sustentable en el tiempo han contado con equipos directivos capaces de liderar dicha transformación (Bellei, Valenzuela, Vanni y Contreras, 2014; Day, Gu y Sammons, 2016; Harris, 2005; Leithwood, Harris y Hopkins, 2008). En particular, se ha constatado que los directivos son decisivos para desarrollar las oportunidades de enseñanza-aprendizaje que se ofrecen a los estudiantes, para lo cual su trabajo de acompañamiento y apoyo a los docentes, a nivel individual y colectivo, es medular (Day et al., 2010; Hattie, 2015; Robinson, Hohepa y Lloyd, 2009). Esta centralidad de los directivos trasciende los cambios posibles de realizar en un establecimiento educativo aislado, siendo también

considerados un agente estratégico para la viabilidad y éxito de reformas a gran escala - siendo ellos un eslabón privilegiado para hacer la conexión entre las políticas educativas nacionales (o subnacionales) y los procesos educativos que ocurren al interior de las unidades escolares (Barber y Mourshed, 2007; OECD, 2014; Pont, Nusche y Moorman, 2008; Scheicher, 2012). Sin embargo, esta relevancia asignada a los directivos para la implementación de políticas no ha ido acompañada de un esfuerzo relevante por conocer y considerar su opinión en el diseño e implementación de estas iniciativas. Es por esto que interesa visualizar a los directivos escolares como un informante calificado, que puede opinar fundadamente sobre las políticas educativas y enriquecerlas (Fullan, 2002, 2017; Weinstein, Muñoz y Rivero, 2018).

Por otra parte, también es relevante conocer cómo la privatización educacional afecta la opinión de los líderes escolares. Si bien la literatura sobre dicha privatización se ha concentrado en mostrar los efectos que ella ha producido en términos de inequidades socio-educativas, así como delinear cómo operan las lógicas de mercado en el campo educativo, en particular en la competencia entre escuelas así como en la relación de *school choice* que se ha ido estableciendo con las familias (Bellei, 2015; Verger, Bonal y Zancajo, 2016), se han hecho escasos estudios sobre el rol de los directivos y su liderazgo en los establecimientos privados, al punto que Gawlik (2018) planteaba recientemente que, en el caso de Estados Unidos, “el liderazgo en estas escuelas (charter schools) se mantiene como una *caja negra* en la literatura académica” (p. 422). Asimismo, una dimensión poco estudiada de esta privatización es la de su impacto en la subjetividad de los distintos actores que, como los directivos, lideran los procesos educacionales. Si antes estos actores de la escuela se conducían por un ethos de política pública y asimilaban su labor con la del servicio público, ahora, con la masificación de establecimientos que, aún cuando tengan financiamiento público, son propiedad de privados y se rigen por otras normas en su gestión, esta matriz subjetiva ha ido adquiriendo un carácter distinto (Salokangas y Ainscow, 2017). Por ello, interesa explorar en las opiniones de los directores y directoras de centros educativos públicos y privados subvencionados, viendo aquellos ámbitos en que existe convergencia, así como otros en que pueden establecerse diferencias. Esta unidad y diversidad en la aproximación subjetiva que tengan los directivos de ambas dependencias será un indicio de su potencialidad para constituirse en un actor socio-educativo relevante en el campo de la discusión de políticas educativas.

El artículo aspira a cumplir con su objetivo por medio del desarrollo de cuatro secciones. Primero se describe brevemente el contexto educativo chileno, caracterizado por un modelo de provisión público-privado que ha sufrido algunas modificaciones importantes en los últimos años, justamente en el período de aplicación de la encuesta. Luego, en la sección metodológica, se describe la encuesta “La voz de los directores”, aplicada anualmente desde el año 2013 y que ha servido de base para este análisis. Posteriormente se exponen los resultados de la encuesta, distinguiendo las opiniones convergentes de los directivos de ambas dependencias respecto de aquellas divergentes. Por último, se culmina con las conclusiones sobre el tema, explorando tentativamente algunas explicaciones respecto de los hallazgos obtenidos.

2. Antecedentes

Educación escolar pública y privada en Chile: convivencia de dos sistemas y sus políticas

El sistema escolar chileno se ha caracterizado, desde su constitución, por la convivencia (Serrano y Ponce de León, 2018) entre una provisión estatal mayoritaria y una provisión privada con financiamiento y apoyo estatal. Esta convivencia sufrió un giro importante en la década de los 80, fruto de la instauración de un conjunto de políticas que se propusieron expandir la presencia de la educación privada y disminuir la de la pública (Jofré, 1988). Esto se hizo por medio de la creación de un marco favorable para la creación de escuelas particulares, así como mediante la instalación de una nueva institucionalidad que apartó al Estado de la responsabilidad directa de administrar la educación pública (traspasando los establecimientos estatales a los municipios, que se transformaron así en proveedores del servicio educativo). Esta definición sustantiva de política educativa no sufrió modificaciones en los años 90 y 2000 en Chile (Bellei et al, 2018). Aun cuando se desarrollaron diversas y ambiciosas iniciativas para recomponer a la educación nacional y apoyar su mejoramiento (Cox, 2003; García-Huidobro y Cox, 1999), dichas políticas pusieron en general un foco indistinto en la educación pública y privada subvencionada.

Esta “igualdad de trato” desde el punto de vista de las políticas coexistió con un marco regulatorio que contenía un claro desequilibrio en las condiciones de operación: las escuelas privadas, a diferencia de las públicas, podían cobrar un copago a las familias y seleccionar a los estudiantes. En un sistema basado en la libre elección de escuelas (*school choice*), esta diferenciación hizo que la escuela pública comenzara a verse como el espacio de todos quienes no podían migrar al sector privado con copago (Canales, Bellei y Orellana, 2016), lo que sumado al debilitamiento progresivo de la educación municipal (Bellei et al, 2018), derivó en un cambio sustantivo en la conformación del sistema escolar. Así, en menos de 30 años, se pasó de un sistema mixto con prevalencia del sector público a uno con mayoría de educación privada subvencionada: la matrícula total de la educación pública disminuyó desde casi un 60% a poco más del 35%, mientras que la matrícula del sector particular subvencionado saltó de un 32% a cerca de un 55% entre 1990 y el año 2017. La tabla siguiente muestra la variación en los datos básicos de ambos sistemas.

Tabla 1
Caracterización Básica Sector Público y Particular Subvencionado en Sistema Escolar Chileno

	Matrícula		Establecimientos		Docentes		Asistentes de la Educación*	
	Educación Pública	Educación Privada-Subv	Educación Pública	Educación Privada-Subv	Educación Pública	Educación Privada-Subv	Educación Pública	Educación Privada-Subv
2004	1.869.996	1.534.349	6.095	4.269	83.862	58.659	-	-
2010	1.481.972	1.852.661	5.726	5.674	81.185	82.474	38.055	48.179
2017	1.272.392	1.943.412	5.196	5.866	103.886	106.589	75.074	77.282

Fuente: elaboración propia en base a datos MINEDUC (2018). * Los y las asistentes de la educación son quienes se desempeñan en establecimientos educacionales, cumpliendo roles de colaboración para la función educativa del alumnado y el funcionamiento del establecimiento (aseo, etc.).

Es así como en Chile se conformaron dos subsistemas educacionales claramente diferenciables. Por una parte, un sistema público, que se fue quedando con un porcentaje menor de la matrícula y con la mayor proporción de estudiantes vulnerables. Este subsistema, administrado por los municipios, no ha contado con un soporte especial desde el Estado central (Marcel y Raczynski, 2009). La educación pública se caracteriza además por poseer - desde comienzos de los años 90 - un estatuto que regula la función docente y también una normativa que, desde los años 2000, viene avanzando en la profesionalización de la función directiva¹. Por otro lado, se fue consolidando un sistema privado subvencionado mayoritario a lo largo de todo el país, que fue concentrando al alumnado de clase media, con toda su diversidad. Este subsistema es administrado por miles de sostenedores privados, que suelen ser dueños de un solo establecimiento. Al contrario de la educación pública, la educación privada subvencionada se ha caracterizado por la ausencia de una regulación especial para la función docente y directiva, disponiendo de una mayor flexibilidad en la gestión (Treviño, 2018).

Para efectos del foco de este artículo, es importante consignar también que los directores de ambas dependencias muestran actualmente diferencias importantes, sobre todo debido a la mayor profesionalización de la función pública. Así, en relación con los directivos del sector privado subvencionado, quienes se desempeñan en el sector público suelen tener mayor edad y experiencia profesional; han sido seleccionados en mayor proporción para el cargo por sistemas de concursabilidad competitivos; suelen permanecer menos tiempo como directores del mismo establecimiento; suelen tener equipos directivos más numerosos y variados profesionalmente; y tienden a poseer una mayor formación de postgrado. En cambio, la composición por género suele ser semejante en ambas dependencias, lo mismo que las remuneraciones y la formación de base como docente de aula que los directores y directoras poseen.

Nuevas políticas educativas en Chile: cambio en la relación entre el estado y la educación pública y privada

Los bajos niveles de calidad promedio de la educación chilena y la persistencia de sus niveles de desigualdad han estado a la base de un fuerte descontento social con la educación, que se tradujo en las históricas movilizaciones estudiantiles de los años 2006 y 2011, las que, a su vez, tuvieron un efecto directo en las políticas educacionales (Muñoz, 2013). Estas movilizaciones -y el procesamiento que de ellas hicieron los actores del mundo político - expandieron una mirada crítica respecto a los distintos componentes de “mercado educacional” vigentes en Chile y a sus consecuencias negativas para el sistema escolar nacional (Bellei, 2015; OECD, 2017; Verger, Bonal y Zancajo, 2016).

¹ El año 2005 se creó un sistema de concursabilidad de los directores del sistema público, él que se ha ido perfeccionando a lo largo del tiempo. Este sistema exige a los directores tener una preparación especializada en gestión escolar.

En consonancia con ello, el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2017) realizó un conjunto de reformas que en alguna medida rompieron la trayectoria previa de políticas de igualdad de trato pero en desigualdad de condiciones de operación. Estas reformas se enmarcaron dentro del objetivo general de garantizar el derecho a la educación y sobre todo de disminuir la presencia del mercado en la asignación de oportunidades educacionales (Muñoz y Weinstein, en prensa; Navarro y Gysling, 2017), lo que implicó una revisión de la relación que el estado establecía con la educación pública y privada subvencionada.

Es así como en el año 2014 se presentó y tramitó un proyecto de ley, denominada Ley de Inclusión, para terminar con el lucro, la selección y el copago de las familias en la educación privada financiada por el Estado. Esta reforma, aprobada a comienzos del 2015, que establecía un marco normativo común para la educación pública y la particular financiada por el estado, generó una enorme resistencia en los sostenedores privados, que vieron afectados directamente sus intereses por este cambio en las reglas del juego (Bellei, 2016; Muñoz y Weinstein, en prensa). La controversia generada por esta legislación marcó a todo el período presidencial de Bachelet y, como se verá posteriormente, tuvo un efecto directo en la opinión de los directores.

Paralelamente a la discusión sobre la “Ley de Inclusión”, se tramitó la creación de una nueva carrera docente. La “Ley de Desarrollo Profesional Docente” fue aprobada por amplia mayoría en el Parlamento a comienzos del año 2016 y estableció un *piso* de condiciones laborales sustantivamente distinto al que existía hasta entonces: se mejoraron las remuneraciones de todos los profesores en un 30% en promedio, se aumentó el tiempo no lectivo docente desde un 25% a un 35 o 40% (dependiendo del nivel de vulnerabilidad del centro), se creó un sistema de reconocimiento de la trayectoria de los profesores (a partir de la experiencia y el resultado de una evaluación), se estableció la “inducción” como un proceso formal para el ingreso de nuevos profesores al sistema, y se modificaron las exigencias tanto para quienes proveen las carreras de pedagogía como para quienes deciden ingresar a dichas carreras (Ávalos y Bellei, en prensa). Una de las novedades principales que esta nueva normativa trajo consigo es que los cambios introducidos afectan por igual a la educación privada y pública.

Durante este mismo período presidencial se aprobó también una reforma a la institucionalidad que estará a cargo de la educación pública, lo que implicará traspasar a los establecimientos hoy municipales a una nueva estructura territorial exclusivamente dedicada a gestionar la educación pública. Este proceso considera una implementación gradual de ocho años y ya ha comenzado a implementarse en distintos lugares del país. Probablemente debido a su impacto exclusivo en la educación estatal, la “Ley de Nueva Educación Pública” generó menos controversia en el sector privado que la Ley de Inclusión (Bellei et al, 2018).

Finalmente, es importante consignar que con el inicio del nuevo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2021) se ha vuelto de debatir sobre el sentido y la pertinencia de

ciertas reformas aprobadas en el período anterior. De hecho, el programa del nuevo gobierno estableció explícitamente que sería revisada la Ley de Inclusión, lo que se ha traducido en proyectos de ley que buscan reponer la selección por parte de los colegios. En este sentido, el inicio de este nuevo período gubernamental de Sebastián Piñera es un contexto privilegiado para volver a observar, en su continuidad y cambio, la opinión de los directores del sector público y privado subvencionado frente a las políticas educacionales.

3. Metodología

El diseño metodológico de este estudio es de tipo cuantitativo y fundamentalmente descriptivo. El artículo se basa en los resultados de la encuesta “La voz de los Directores”, aplicada anualmente - desde el año 2013 - y de cobertura nacional, cuya población objetivo son todos los directores y directoras del país. El objetivo de esta encuesta es monitorear la opinión de los líderes escolares respecto a distintos ámbitos de funcionamiento del sistema educativo chileno. La encuesta aborda dos componentes o dimensiones principales. Una primera sección, utilizada para este artículo, contiene distintas variables que abordan la opinión de los directores sobre la calidad de la educación en general y sobre algunas políticas educativas recientes. Estas preguntas son estables, repitiéndose durante las distintas aplicaciones. La segunda sección del instrumento varía de año en año, cambiando el número de variables y preguntas que se abordan.

Este instrumento ha sido debidamente testado cada año entre directivos en términos de su comprensión, tiempo de aplicación y validez. La aplicación de la encuesta se realiza en períodos fijos de tiempo, de no más de tres meses, en el segundo semestre del año y ha estado a cargo de instituciones especializadas. La aplicación del cuestionario se realiza mediante un formato auto-aplicado y on line. El cuestionario es enviado por correo electrónico al universo de directores, de enseñanza básica y media, que poseen una dirección válida. Luego se reenvía electrónicamente la encuesta buscando ampliar la tasa de respuesta lograda inicialmente. Finalmente se procede a llamar telefónicamente a establecimientos insistiendo en la invitación al director a completar la encuesta y enviarla. En este paso final se procede mediante un muestreo aleatorio por cuotas, priorizando a determinados grupos de establecimientos para lograr una muestra proporcional a la distribución del universo de establecimientos según su dependencia administrativa.² El tamaño de la muestra parte de un número mínimo de encuestados que deben responder y que, en función del universo de 9 mil directores, es de 520 casos. Por ello, como muestra el cuadro 2, la muestra ha variado entre un mínimo de 523 encuestados (2014) y un máximo de 664 (2018). Para efectos específicos de este artículo, se utilizan principalmente los datos producidos en el período 2015-

² Si bien en la encuesta se considera también la opinión de los directores del minoritario sector privado pagado (que representan el 7% de los establecimientos), no ha sido considerado en el análisis de este artículo.

2018, debido a que fue esta la fase donde se legislaron y pusieron en marcha un conjunto de nuevas políticas educacionales en Chile, objeto del análisis de este trabajo. Para todos los años de aplicación, el error muestral puede estimarse, bajo el supuesto de que no hay diferencias significativas entre las características de la muestra y del universo, en 4% con un 95% de confianza.

Tabla 2.
Tamaño de la muestra según año de aplicación

Año	Tamaño de la muestra
2013	582
2014	523
2015	542
2016	575
2017	627
2018	664

Fuente: elaboración propia

Una vez aplicada y procesada la encuesta, se procede a realizar un análisis estadístico descriptivo de los datos. Se analiza la proporción de directores según su grado de acuerdo/desacuerdo en los distintos ítems consultados. Además de las comparaciones de las respuestas generales de los encuestados a lo largo del tiempo, se procede al análisis de las diferencias existentes en base a la dependencia administrativa de los establecimientos en que los directivos trabajan o bien de sus propias características personales. Para la comparación de medias se realizó un test t y para la comparación de proporciones se realiza test z. A su vez, se analizan las tendencias de las respuestas de los directores para aquellos ítems que han sido consultados al menos durante 3 años. Todos los análisis realizados utilizan el paquete estadístico Spss.

4. Resultados: convergencias y divergencias

La comparación de las opiniones de los directores y directoras de la dependencia pública y privada subvencionada sobre las políticas educativas puede ser agrupada en términos de aquellas en que se produce una similitud relevante respecto de aquellas en las que se produce una diferencia significativa entre ambos grupos. El hecho de contar con series de resultados durante seis aplicaciones sucesivas de la encuesta permite no solo ratificar la solidez de estos resultados comparados, sino que también permite visualizar como se produce, a veces, cierto cambio de las opiniones de los directivos en el tiempo.

Las visiones convergentes

Existen cinco temas en los que la opinión de los directores y directoras de ambas dependencias tiende a confluir. Dichos temas pueden, como haremos a continuación, ser formulados en términos de afirmaciones.

Convergencia 1: Los directores y directoras tienen una evaluación mediocre de la calidad de la educación chilena, no visualizando cambios significativos de ella en el mediano plazo.

A los directivos encuestados se les ha solicitado sistemáticamente que pongan una nota a la calidad de la educación chilena, usando la escala de notas que es habitual en nuestro sistema escolar (dónde uno es el mínimo, siete es el máximo y cuatro es la nota mínima para poder aprobar una asignatura). En las seis aplicaciones la nota promedio ha oscilado mínimamente, situándose entre 4,1 y 4,3, expresando una calificación mediocre, que apenas sobrepasa el límite de lo aceptable. Esta opinión no varía mayormente en términos de si los directivos pertenecen al sector público o privado.

Esta visión general de mediocridad del sistema educativo nacional de parte de los directivos puede considerarse estable y consolidada también en el sentido de que se complementa con su opinión de que no creen que haya existido una mayor variación respecto del pasado en su calidad ni que vaya a existir respecto del futuro.

En efecto, la encuesta consulta a los directivos respecto de cuál es la comparación que establecen respecto de la educación en Chile hace cinco años, y la respuesta mayoritaria (oscila entre 41% y 46% en las distintas aplicaciones) es de que se ha mantenido igual. Existen también grupos minoritarios de directores que son más pesimistas (consideran que ha empeorado) o bien más optimistas (consideran que ha mejorado). Pero la tendencia general en ambos grupos de directores es que tienden a considerar que la (mediocre) calidad de la educación se *arrastra* desde hace un tiempo, no ha sufrido variaciones mayores y que no es una característica que sea producto de un colapso reciente.

La misma consistencia general en cuanto a la evaluación de la educación nacional se produce, como puede apreciarse en el gráfico que sigue, cuando se solicita a los encuestados que se pronuncien respecto de cómo creen que ésta será en cinco años más.

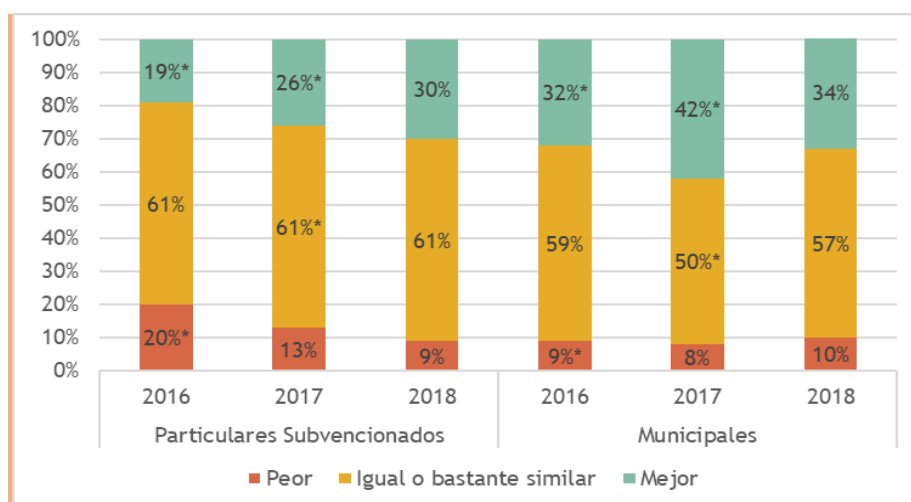


Figura 1: Opinión de los directores sobre la calidad de la educación en 5 años más. *Las diferencias entre los porcentajes de respuesta correspondientes a cada dependencia administrativa son estadísticamente significativas con un 95% de confianza. Fuente: Encuesta la voz de los directores. Elaboración propia.

Es así como la opinión mayoritaria de los directivos es que la educación será igual o bastante similar a la actual (varía entre 50% y 61% entre las diferentes aplicaciones). Aunque minoritario, el grupo optimista, que cree que la educación chilena será mejor, es más numeroso que el grupo pesimista. La tendencia general es que la opinión moderada, y que visualiza más estabilidad que cambio en materia de una posible transformación de la calidad de la educación chilena, atraviesa a ambos grupos de directivos.³

Convergencia dos: los directores y directoras consideran que el principal obstáculo para el avance de la calidad de la educación se sitúa en la calidad de la formación docente

A los encuestados se les solicitó que hicieran una priorización de las medidas que, a su juicio, tendrían un mayor impacto en términos de mejorar la calidad de la educación chilena. La opinión mayoritaria ha sido, de manera consistente, la consideración de que la medida más relevante para avanzar en esta dirección radica en mejorar la formación inicial que reciben los nuevos docentes. Esta opinión es compartida entre los directores de ambas dependencias, que también coinciden en relegar a puestos muy secundarios a posibles cambios en materia del currículo de estudios o bien a la ampliación del acceso a la educación parvularia.

Como se planteó anteriormente, durante el período de aplicación de la encuesta, se ha dado un cambio de prioridades directivas respecto de otras dimensiones de la docencia de aula, vinculado a la entrada en vigencia de la Ley de Nueva Carrera Docente. Esta ley ha sido ampliamente apoyada por el conjunto de los directores, viéndose como un cambio positivo y necesario para el sistema escolar -de hecho la reivindicación de que los docentes contaran con una nueva carrera profesional aparecía en encuestas anteriores a la promulgación de la ley (2016) como una de las demandas más sentidas. De igual manera, los directores y directoras piensan que dicha ley tendrá consecuencias mayoritariamente positivas en el establecimiento que dirigen y no ven obstáculos mayores a su implementación. Precisamente, el que se considere que la nueva ley tendrá implicancias positivas en cuanto a ciertas dimensiones de la “cuestión docente”, parece repercutir en que estas últimas ya no se consideren igualmente prioritarias de ser abordadas. Ello ocurre particularmente con la importancia que se asignaba a mejorar las condiciones de trabajo de los docentes, así como a mejorar la formación continua de los docentes, medidas ambas que han perdido relevancia para los directores desde 2017 en adelante.

Es interesante destacar que la ley de Nueva Carrera Docente también incluye medidas que podrían contribuir a una mejora de la formación inicial, como la selectividad en el ingreso de estudiantes o bien la necesidad de que las facultades de

³ Con todo, conviene anotar cierto cambio en la visión del futuro entre los directivos del sector público luego de la elección del nuevo gobierno de Sebastián Piñera. Volveremos sobre este punto posteriormente.

educación deban ceñirse a nuevos estándares de calidad -los que son monitoreados mediante dos pruebas que los alumnos de pedagogía deben rendir al inicio y final de sus estudios (Avalos y Bellei, en prensa). Sin embargo, dichas medidas no han modificado la prioridad y urgencia otorgada al cambio de la formación inicial por parte de los directivos escolares.

Convergencia tres: los directores y directoras coinciden en las dos políticas educativas - la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) y el Programa de Integración Escolar (PIE)- que consideran más han contribuido a mejorar la calidad de la educación.

Frente a la pregunta de “cuánto cree que están contribuyendo las siguientes políticas y recursos invertidos los últimos años al mejoramiento de la educación en Chile”, la encuesta desplegaba un listado amplio de posibilidades preferencias. Los resultados fueron los que se aprecian en el cuadro siguiente.

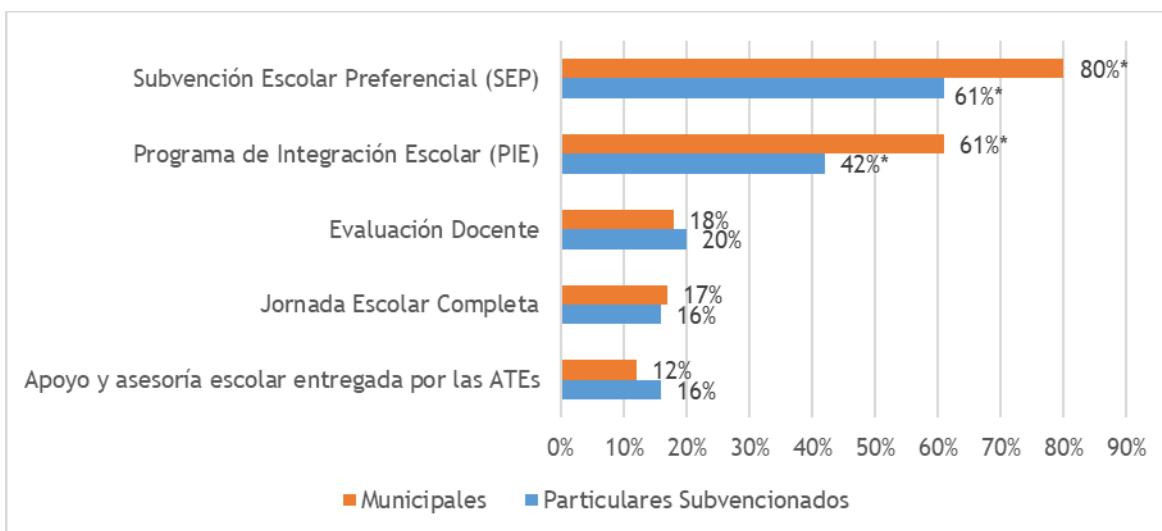


Figura 2: Opinión sobre contribución de políticas al mejoramiento de calidad de educación (% Bastante + Mucha contribución). *Las diferencias entre los porcentajes de respuesta correspondientes a cada dependencia administrativa son estadísticamente significativas con un 95% de confianza. Fuente: La Voz de los Directores 2016.

En sus respuestas, los directores y directoras del sector público y privado - aunque con algunas diferencias en su magnitud - coincidieron en las dos políticas que consideran, por lejos, como más aportativas. En primer lugar, ambos grupos ubicaron a la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), política existente desde el año 2008, que entrega mayores recursos a los centros que atienden a estudiantes vulnerables y que se ha ido profundizando en el tiempo (Razcynski, Muñoz, Weinstein y Pascual, 2013; Weinstein y Villalobos, 2016). En segundo lugar, ambos optaron por el Programa de Integración Escolar (PIE), que desde el inicio de esta década se ha ido implementando en los establecimientos educacionales, y que les brinda recursos humanos y materiales para la atención de estudiantes con necesidades educativas especiales. Los directores de centros públicos valoran significativamente más el aporte de estas dos políticas que sus pares de colegios privados subvencionados.

Las dos políticas mejor valoradas tienen en común que se ocupan de problemas socio-educativos importantes, por mucho tiempo postergados y que su acción compensatoria tiene una connotación de justicia social (se trata de apoyar a quiénes, como son los estudiantes más desaventajados socioeconómicamente o con necesidades educativas especiales, más lo requieren). Igualmente, son dos políticas que enriquecen con recursos concretos el trabajo de los centros, permitiendo la incorporación de recursos humanos especializados (psicólogos, asistentes sociales, psicopedagogos, etc.), así como de recursos educativos y equipamiento con los que previamente no se contaba. Por último, se trata de políticas permanentes y no acotadas a plazos estrechos, que permiten que la acción de los centros al respecto tenga una proyección temporal de largo plazo.

Debe complementarse en esta opinión compartida de los directivos de ambas dependencias, su visión común sobre las políticas educativas en alguna medida “fallidas”, en el sentido que se considera que menos aportan al mejoramiento. En esta posición desmedrada se ubica el aporte de las asesorías brindadas por las Agencias de Asistencia Técnica (ATEs)⁴, la evaluación docente⁵ y la Jornada Escolar Completa⁶.

Convergencia cuatro: los directores y directoras coinciden en los elementos de dos nuevas leyes en vigencia -la Ley de Inclusión y la Nueva Carrera Profesional Docente- que les serán más difíciles de implementar en sus propios establecimientos.

Si bien ambos grupos de directivos expresan su acuerdo y apoyo mayoritario a la Ley de Nueva Carrera Profesional Docente, no ocurre lo mismo, como veremos más adelante, respecto de la Ley de Inclusión, que suscita opiniones divididas entre quiénes se desempeñan en el sector público y en el sector privado. Sin embargo, los directores encuestados concuerdan en los elementos contenidos en las dos nuevas leyes, incluyendo la de Inclusión, que les serán más dificultosos de implementar en sus propios establecimientos.

En relación con la Ley de Inclusión, los directivos públicos y privados piensan, como puede apreciarse en el cuadro siguiente, que lo más problemático refiere a la gestión de la mayor diversidad estudiantil que se producirá en el centro escolar -en especial se plantea mayoritariamente que el colegio no está suficientemente preparado para “enseñar en contextos de mayor diversidad de aprendizajes”, así como para “mantener en el establecimiento a alumnos con problemas de disciplina”. Por

⁴ Las ATEs pueden ser organizaciones o personas naturales, están consignadas en un registro del ministerio de educación y pueden ser contratadas con cuenta a los recursos de la Ley SEP.

⁵ La evaluación docente está en vigencia para el sector municipal desde el año 2004. Obliga a que los docentes sean evaluados cada cuatro años, mediante diversos procedimientos (portafolio, opinión de pares y de directivos, etc.). El resultado positivo o negativo de la evaluación tiene consecuencias para el docente (Manzi, González y Sun, 2011).

⁶ La Jornada Escolar Completa es una ley del año 1997 que significó el paso de los establecimientos desde una doble jornada de estudios (en que los estudiantes asistían mañana o tarde) a una jornada única (en que asisten mañana y tarde). Ha significado un enorme esfuerzo fiscal en materia de recursos de infraestructura, alimentación, o contratación de horas docentes, no siendo evidentes sus resultados en materia de aprendizaje de los estudiantes (Raczynski, 2001; Bellei, 2009).

contrapartida, se piensa que sí se poseen las capacidades para administrar adecuadamente los recursos financieros adicionales que contempla la Ley.

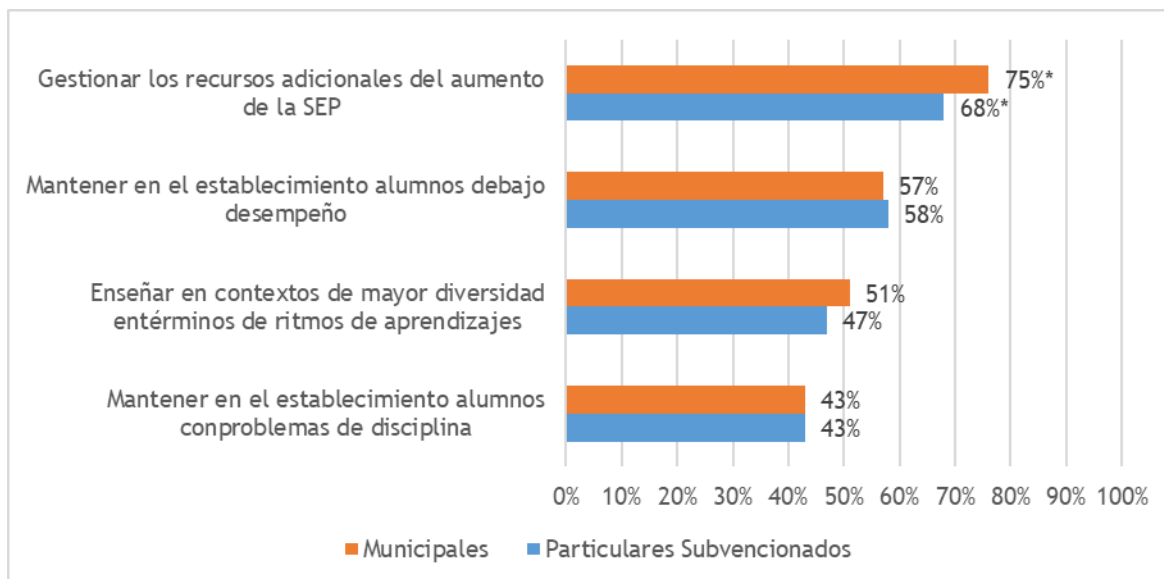


Figura 3: Nivel de preparación para implementar aspectos de la Ley de Inclusión según dependencia (% Bien + Altamente preparado). *Las diferencias entre los porcentajes de respuesta correspondientes a cada dependencia administrativa son estadísticamente significativas con un 95% de confianza. Fuente: La Voz de los Directores 2018

En cuanto a la Ley de Nueva Carrera Profesional Docente, los directores y directoras también coinciden, como puede visualizarse en el cuadro presentado, en los aspectos que, debido a su propia falta de preparación, les serán más y menos sencillos de gestionar en su propio establecimiento. Es así como “guiar y conducir el uso de las horas no-lectivas” aparece como el ámbito en que se sienten más preparados, mientras que se auto-perciben como con una menor capacidad profesional relativa respecto de “implementar la inducción de docentes nuevos”, “atraer y contratar nuevos docentes a raíz del aumento de las horas no lectivas” y “diseñar nuevos planes de desarrollo profesional docente adecuados a las necesidades de los docentes” (en este caso los directores de escuelas públicas se sienten más preparados). Todos estos aspectos de la Ley resultan más complejos de implementar tanto para quienes están en el sector público como en el privado subvencionado.

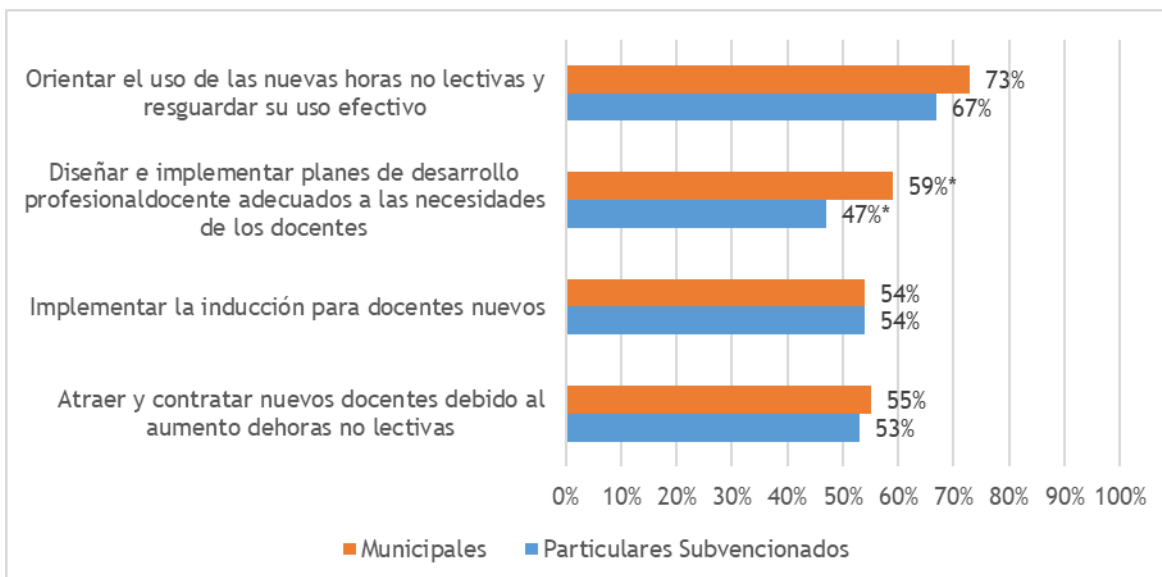


Figura 4: Nivel de preparación para implementar aspectos de la Ley de Carrera Docente según dependencia (% Bien + Altamente preparado). *Las diferencias entre los porcentajes de respuesta correspondientes a cada dependencia administrativa son estadísticamente significativas con un 95% de confianza. Fuente: La Voz de los Directores 2018

Convergencia cinco: los directores y directoras consideran necesaria la existencia de una carrera directiva que reconozca debidamente su labor y que les permita un progreso profesional, planteándose que sea similar para quienes se desempeñan en ambas dependencias.

La existencia de una carrera directiva es un anhelo compartido para los directivos de ambas dependencias. Como muestra la figura que sigue, nueve de cada diez directores está de acuerdo o muy de acuerdo en la necesidad de que en el país exista dicha carrera. Además la gran mayoría cree que dicha carrera debe ser para todos quienes se desempeñen en establecimientos subvencionados por el Estado (vale decir municipales y privados subvencionados).

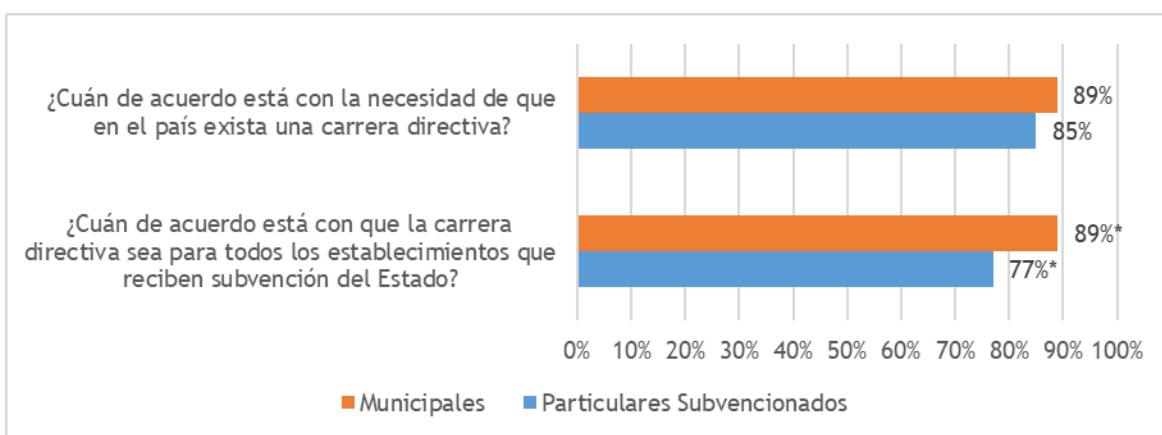


Figura 5: Evaluación de los directores respecto a la creación de una carrera directiva según dependencia (% De acuerdo + Muy de acuerdo). *Las diferencias entre los porcentajes de respuesta correspondientes a cada

dependencia administrativa son estadísticamente significativas con un 95% de confianza. Fuente: La Voz de los Directores 2018

La encuesta del año 2018 profundizó en algunas de las características que debiera tener, a juicio de directores y directoras, esta carrera directiva. En este sentido es que se cree generalizadamente que la carrera debiera abarcar las distintas dimensiones que enmarcan la posición de director/a, tales como remuneraciones e incentivos, evaluación de desempeño, formación, selección y reclutamiento, establecimiento de fases y tramos, y definición clara de atribuciones. Igualmente se piensa que la carrera debe ser no solo para los directores, sino que también para otros directivos -como los jefes técnicos o los inspectores generales de los centros (aunque los directores de escuelas públicas creen más en esto que los de escuelas privadas subvencionadas). Se destaca que los encuestados plantean la conveniencia de que existan mecanismos exigentes de ingreso al cargo de dirección, tales como haber aprobado una formación especializada previa (certificada por el ministerio de educación), o el haberse desempeñado exitosamente en otros cargos directivos. Asimismo creen que debe existir un sistema de evaluación periódico, que permita ir transitando por diferentes etapas (o tramos) de la carrera directiva, y nada menos que tres encuestados de cada cuatro considera que en esta evaluación se deben considerar los logros de aprendizaje de los estudiantes. Finalmente existe una reivindicación compartida respecto de mejorar las remuneraciones, en que se piensa que ellas deben considerar la responsabilidad que los directivos asumen como líderes del centro y que deben ser superiores a aquellas de los docentes de aula. Este punto es especialmente sensible en la actualidad chilena, puesto que la Nueva Carrera Profesional de los docentes no ajustó las remuneraciones de los directivos, lo que hace que existan grupos de docentes (como aquellos calificados como “docentes expertos”) que suelen poseer una renta más alta que sus directores.

Las visiones divergentes

Existen cuatro temas relacionados con las políticas educativas en que, de acuerdo a los resultados de las distintas aplicaciones de “La voz de los directores”, tienden a diferir significativamente las opiniones de directores y directoras de ambas dependencias.

Divergencia uno: los directores y directoras evalúan de manera diferente la Ley de Inclusión (2015) según la dependencia del establecimiento en que se desempeñan.

Como ya se ha reseñado, la Ley de Inclusión es la iniciativa legal emblemática del segundo gobierno de Michelle Bachelet, puesto que, rompiendo con una historia de acuerdos nacionales en educación post-dictadura y contando con el rechazo activo de las organizaciones gremiales de la educación privada (Muñoz y Weinstein, en prensa), se aprobó una iniciativa que cambiaba las reglas del juego del sistema escolar, impidiendo que los sostenedores privados subvencionados pudiesen obtener lucro, cobrar un copago a las familias y seleccionar a los estudiantes.

Los directivos del sector municipal son, en general, más proclives a la Ley de Inclusión que aquellos del sector privado subvencionado, difiriendo ambos grupos en su

opinión respecto de sus efectos sistémicos en materia de equidad y calidad educativa. En efecto, como se puede apreciar en el cuadro siguiente, para los primeros es claro que la nueva Ley implicará un avance importante en equidad, de manera que 3 de cada 4 encuestados piensa, en la encuesta del 2016, que “La Ley permitirá un sistema educacional más equitativo, diverso y respetuoso de las diferencias de los alumnos” - opinión que es compartida por 1 de cada 2 directivos privados. Los segundos, en cambio, dudan mayoritariamente del impacto de la nueva Ley en materia de calidad: 68% piensa que “La Ley impactará poco o nada en la calidad de la educación en Chile” - opinión que suscriben también el 49% de los directivos municipales.

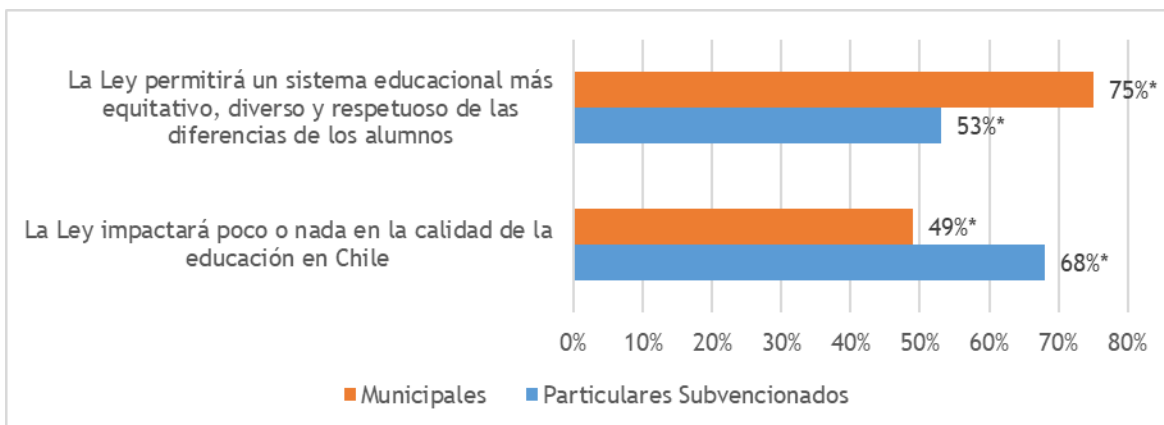


Figura 6: Evaluación de los directores respecto a la Ley de Inclusión según dependencia (% De acuerdo + Muy de acuerdo). *Las diferencias entre los porcentajes de respuesta correspondientes a cada dependencia administrativa son estadísticamente significativas con un 95% de confianza. Fuente: La Voz de los Directores 2016

En términos de los aspectos específicos que cambia la nueva Ley en que los directivos encuestados tienen las opiniones más divergentes, el primer lugar lo obtiene el tema de la selección de estudiantes. Los directores del sector privado subvencionado piensan, en una significativa mayor proporción que sus colegas del sector público, que el nuevo sistema de admisión reducirá la libertad de elección de escuelas para las familias. Igualmente piensan que la llegada de estudiantes de menor nivel socio-cultural a los centros tendrá efectos difíciles de gestionar educativamente, puesto que en su diagnóstico predomina el que “Los colegios están poco preparados para enseñar en un contexto de mayor diversidad de aprendizajes”.

Es interesante consignar que las diferencias de opinión entre directores son menores cuando se trata de evaluar la Ley de Inclusión en términos del fin del lucro de los sostenedores o del copago de las familias. En este sentido es que los encuestados, incluidos los directivos del sector privado, valoran transversalmente que, con el fin del lucro, todos los recursos de la subvención escolar se utilicen en beneficio de los aprendizajes de los estudiantes.

Divergencia dos: los directores y directoras tienen una diferente valoración de las políticas educativas de los gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera según la dependencia en que se desempeñan.

Las encuestas disponibles permiten comparar a ambos grupos de directivos escolares en el último año del primer gobierno de Piñera (2013), en los cuatro años del segundo gobierno de Bachelet (2014 al 2017), y en el primer año del segundo gobierno de Piñera (2018). Los directores encuestados muestran una opinión diferente respecto de cómo valorizan las políticas educativas de estos gobiernos. Los directivos del sector público tienden a valorar más el aporte del gobierno bacheletista, mientras que sus colegas del sector privado subvencionado lo hacen en mayor medida con el gobierno piñerista.

En efecto, los resultados permiten apreciar una correlación de mayor apoyo o rechazo entre cierto grupo de directivos y determinado gobierno. Es así como el año 2013 los directivos del sector municipal eran más críticos del gobierno de Piñera: 37.3% le ponía una nota roja, entre 1 y 3, al consultársele respecto de cómo calificaba el aporte del gobierno al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación chilena (contra un 22.9% de sus colegas privados). Sin embargo, la situación se invierte con la llegada del gobierno de Michelle Bachelet, tendencia que se mantiene en las distintas evaluaciones realizadas en dicho período. Por ejemplo, en el año 2017, los directivos que trabajan en establecimientos privados subvencionados evaluaron al gobierno bacheletista con notas de 3.3 en materia de mejoramiento de la calidad y de 4.0 en materia de equidad, mientras que sus colegas del sector público lo hicieron con notas de 4.2 y de 4.7 respectivamente. Por último, el retorno de Sebastián Piñera al gobierno se corresponde con que la opinión directiva vuelve a girar según la dependencia, de manera que los directores y directoras del sector municipal vuelven el 2018 a ser más críticos de las políticas educativas, volviendo a superar a sus pares del sector privado subvencionado en malas notas en cuanto al aporte gubernamental para la mejora de la calidad y de la equidad.

Esta variación en la valoración que tienen los directivos de distinta dependencia sobre los gobiernos de Piñera y Bachelet se expresa también en la distinta evaluación que realizan de sus ministros de educación. Así los ministros bacheletistas suelen recibir una mejor aceptación de los directores y directoras de establecimientos públicos, tendencia que se repite con los ministros piñeristas entre los privados.

Dentro de los factores que pueden haber incidido en la evaluación diferenciada del gobierno de Michelle Bachelet, conviene reiterar el impacto negativo generado por la Ley de Inclusión en la opinión de los directivos del sector privado subvencionado (Weinstein, Muñoz y Rivero, 2018). Este impacto fue especialmente significativo al momento de tramitación y promulgación de la Ley, donde dirigentes gremiales de los establecimientos privados subvencionados plantearon públicamente, de manera reiterada, que una de las consecuencias previsibles de la implementación de esta ley sería que llevaría al cierre, o bien a la transformación en privados pagados, de estos centros educativos (Muñoz y Weinstein, en prensa). Así, el año 2015, el 40% de los directores del sector privado subvencionado pensaba que la Ley de Inclusión impactaría negativamente en el centro que dirigía. Más aún, al preguntar, ese mismo año, si “las

reformas han perjudicado a los establecimientos privados subvencionados” había un 70% de directores y directoras de dicho sector que estaba De acuerdo o Muy de acuerdo.

Un elemento adicional que debe considerarse es que en el gobierno de Bachelet se tramitó, como ya se adelantó, la Ley destinada a la transformación de la educación pública, en que se acuerda que los establecimientos dejarán gradualmente de estar bajo la administración de los municipios para pasar a depender de los nuevos Servicios Locales de Educación (Bellei et al., 2018). Esta medida es valorada positivamente por parte de los directores y directoras de dependencia pública, quienes creen mayoritariamente que dicho cambio será beneficioso para los centros educativos que conducen.

Divergencia tres: los directores y directoras de las dos dependencias priorizan de distinta manera a los obstáculos que les impiden realizar un mejor desempeño de su cargo.

Al momento de priorizar los obstáculos que los directores y directoras perciben como los que más dificultan el buen cumplimiento de las tareas y responsabilidades propias de la labor directiva, y que, por ende, debiesen ser encaradas por las políticas educativas, se produce, como muestra el cuadro que sigue, una diferencia significativa según la dependencia pública o privada.

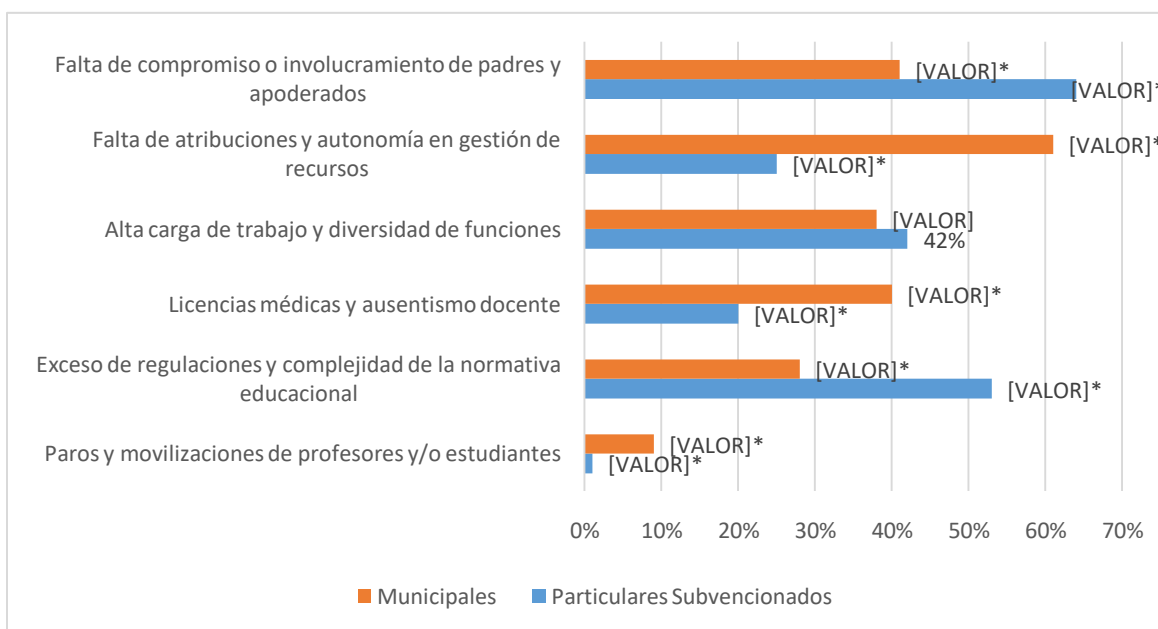


Figura 7: Principales dificultades para el ejercicio del cargo directivo según dependencia. *Las diferencias entre los porcentajes de respuesta correspondientes a cada dependencia administrativa son estadísticamente significativas con un 95% de confianza. Fuente: La Voz de los Directores 2016.

Para quienes se desempeñan en establecimientos municipales la falta de atribuciones y autonomía en la gestión de recursos es considerada una traba esencial. Esto se acompaña de considerar que no pueden gestionar adecuadamente temas críticos de recursos humanos, como es el ausentismo y las licencias médicas de los docentes. Más

generalmente, estos directores consideran que, como se apreciará en el cuadro siguiente, las medidas principales que debieran impulsarse, desde la política pública, para potenciar su labor y liderazgo pasan justamente por “Aumentar las atribuciones de los directores para la selección o la desvinculación de docentes” o bien “Aumentar la autonomía de los directores para el uso de los recursos”. Detrás de esta reivindicación por mayor autonomía para el ejercicio de la dirección escolar, existe una diferencia objetiva según dependencia pública o privada en materia de toma de decisiones. En efecto, al consultarse a los directivos respecto de sus reales atribuciones respecto de materias vinculadas a los recursos humanos del establecimiento, puede apreciarse una diferencia clara a favor de la dependencia privada.

En la otra vereda, la de los establecimientos privados subvencionados, las dificultades distintivas que estos directivos manifiestan respecto de sus pares del sector municipal tienen relación con tres temas. Por una parte, consideran la falta de compromiso e involucración de los padres como una traba mayor. Por otra parte, opinan que la burocracia es una traba muy relevante: así se ubica como el obstáculo para el ejercicio del cargo el “Exceso de regulaciones y complejidad de la normativa educacional”, por sobre incluso de la falta de compromiso de los padres. Por último, son críticos de la formación de los propios directivos escolares y creen que una medida que se requeriría para alcanzar un buen desempeño sería la de mejorar su formación. Al respecto, conviene recordar que, como ya se detalló previamente, estos directivos privados tienen efectivamente una menor formación de posgrado que los públicos.

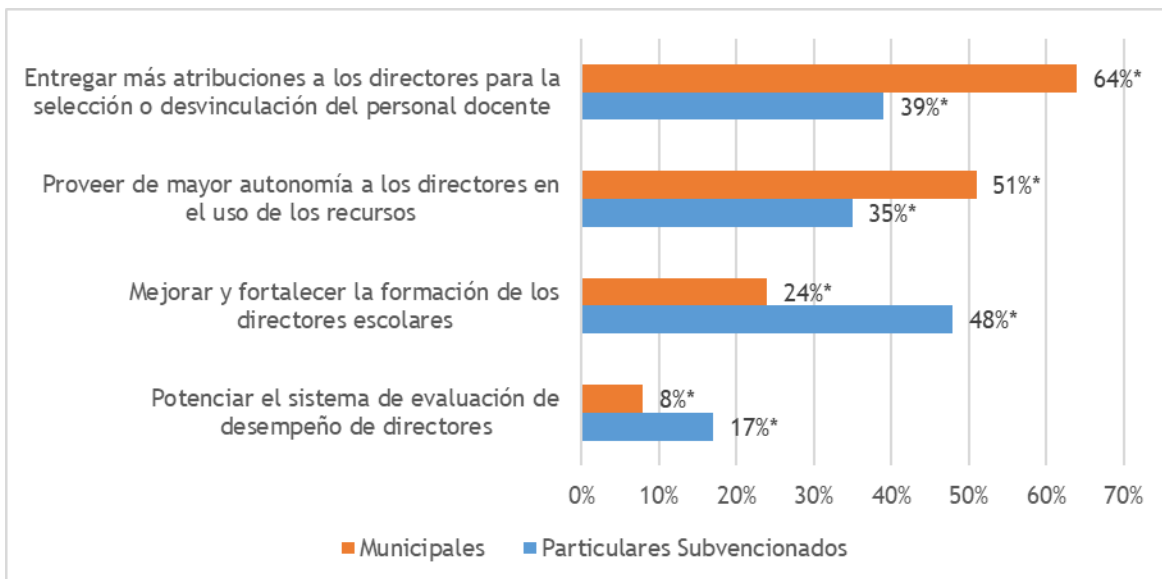


Figura 8: Principales medidas para fortalecer el liderazgo escolar según dependencia. *Las diferencias entre los porcentajes de respuesta correspondientes a cada dependencia administrativa son estadísticamente significativas con un 95% de confianza. Fuente: La Voz de los Directores 2016.

Por último, conviene anotar que la problemática de responder y enfrentarse a la realidad de las movilizaciones y reivindicaciones de docentes o estudiantes es mucho más frecuente para los directores y directoras del sector público. En las encuestas analizadas, ello se puso de manifiesto, por ejemplo, en los distintos porcentajes de

directivos que debieron gestionar el masivo paro docente que se realizó el año 2015 mientras se discutía la carrera docente (uno de cada tres directivos del sector público v/s uno de cada diez del sector privado), así como en quienes, entre los directivos encuestados, consideran que estas movilizaciones constituyen una dificultad para el ejercicio del cargo.

Divergencia cuatro: los directores y directoras de las dos dependencias difieren en cuanto al apoyo técnico que, tanto en periodicidad como en utilidad, les brinda su respectivo sostenedor.

Los directivos del sector privado subvencionado tienden a poseer una opinión mucho más favorable que sus colegas municipales sobre la presencia y el apoyo técnico que les brindan sus respectivos sostenedores. Esta mayor cercanía se expresa, en la encuesta 2018, en la frecuencia del apoyo técnico-pedagógico: mientras que 44% de los directores privados consideran que reciben Bastante o Mucho apoyo técnico de su sostenedor, solo 24% de sus pares municipales piensa lo mismo. Pero también se manifiesta en la utilidad que se le asigna al apoyo técnico recibido: mientras que un 54% de los privados lo considera Bastante o Muy útil, solo un 33% de los públicos lo hace.

Conviene detenerse, como muestra el cuadro que sigue, en algunas prácticas de apoyo específicas para dimensionar las expresiones concretas de esta mayor cercanía (o distancia) del sostenedor en temas educativos.

Tabla 3

Considerando los últimos 12 meses, ¿con qué frecuencia el sostenedor y/o el equipo del sostenedor...? (% una o más veces al mes + todos los días o algunas veces a la semana)

Afirmación	Municipal	Particular subvencionado
Han apoyado al equipo directivo en la gestión pedagógica y seguimiento curricular	31%*	52%*
Lo visita en el establecimiento un profesional del sostenedor que acompaña y asesora el trabajo directo	27%*	41%*
Han revisado conjuntamente las acciones y metas de su planificación institucional	22%*	41%*
Han analizado en conjunto resultados educativos de su establecimiento	21%*	43%*
Le entregan sugerencias al equipo directivo y docentes para mejorar los aprendizajes de los estudiantes	22%*	41%*
Han definido en conjunto el uso de los recursos para el trabajo técnico pedagógico	13%*	35%*

*Las diferencias entre los porcentajes de respuesta correspondientes a cada dependencia administrativa son estadísticamente significativas con un 95% de confianza. Fuente: La Voz de los Directores 2018.

Más generalmente, los directivos del sector privado piensan que la relación que se establece con su sostenedor está marcada por un mayor interés en lo que ocurre educativamente al interior de su establecimiento, y por ello suele contar con cierta

retroalimentación. Así, en la encuesta 2018, mientras un 57% de este grupo está De acuerdo o Muy de acuerdo con la afirmación “Recibo retroalimentación acerca de mi trabajo por parte del sostenedor y/o su equipo”, solo un 27% de los directores y directoras de establecimientos municipales lo está.

Otra arista de esta diferente relación se expresa en la opinión que se han formado los directivos respecto de la preocupación del sostenedor por su propio progreso y formación profesional. Ello se gráfica con elocuencia en la encuesta 2018 en las respuestas diferenciadas frente a la afirmación “El sostenedor fomenta que me capacite y me desarrolle profesionalmente”: mientras que el 60% de los directivos de dependencia privada está De acuerdo o Muy de acuerdo, solo el 33% de sus colegas de dependencia pública así lo piensa.

5. Conclusiones

Los resultados de la encuesta “La voz de los directores” permiten conocer más sobre una temática escasamente investigada en Chile e Iberoamérica: las opiniones de los directivos sobre las políticas educativas, así como las diferencias en aquellas de acuerdo a si los directivos se desempeñan en el sector público o privado subvencionado. Más precisamente, estos resultados permiten establecer que los directivos de establecimientos municipales y privados subvencionados manifiestan ámbitos de convergencia y de divergencia frente a temáticas educativas generales y específicas, posibilitando una nueva aproximación a este grupo como eventual actor socio-educativo. La falta de investigaciones previas sobre el tema, así como la ausencia de otras encuestas comparables para nuestro contexto educativo es una limitación importante para la interpretación de los resultados encontrados. Dos claves de lectura que pueden ser útiles de explorar para analizar algunas de estas continuidades y discontinuidades en las opiniones de los directivos de las dos dependencias provienen de la semejanza de la práctica profesional diaria en el establecimiento junto con la diferenciación respecto del vínculo existente con el sostenedor.

Los resultados obtenidos muestran que los directores y directoras de ambas dependencias comparten una opinión respecto a dimensiones y efectos de las políticas educativas vinculadas a su quehacer educativo cotidiano en el centro que dirigen. Como hemos visto, perciben dificultades similares para que los centros alcancen una mayor calidad, tanto en cuanto a sus causas como a sus posibles soluciones -centrándose en las capacidades de los docentes y la necesidad de transformaciones en su formación. Igualmente valorizan aquellas políticas que les han dado mayores recursos para enfrentar los problemas más acuciantes que deben enfrentar, como son el bajo capital social y cultural de muchos de sus estudiantes así como la integración de los estudiantes con necesidades educativas especiales. Las dificultades que los directivos consideran prioritarias para avanzar en la implementación de nuevas leyes, como la Nueva Carrera Docente y la Ley de Inclusión, en su propio establecimiento refuerzan su opinión

compartida sobre estos dos temas principales: la necesidad de mejorar las capacidades profesionales de los docentes de aula y los nuevos requerimientos educativos producidos por la diversificación socio-educativa del alumnado. En suma, cuando se trata del ejercicio cotidiano de la posición directiva, con sus prácticas de liderazgo y sus esfuerzos de resolución de problemas socio-educativos en el establecimiento, emergen similitudes entre las opiniones de los directores y directoras sobre las políticas atingentes que son independientes del carácter público o privado de la escuela.

Sin embargo, existen otros ámbitos en que hay divergencias entre sus opiniones, Una pista posible de explorar para entenderlas proviene de la diferente relación director-sostenedor en ambas dependencias. Esta diferencia parte en el proceso de selección: mientras que en el sector público, predomina un sistema de reclutamiento competitivo y en que los concursos públicos son la norma, en el sector privado subvencionado lo recurrente es la “invitación personal” -es decir, un reclutamiento personalizado, sin competencia ni participación de agentes especializados en el proceso y que se basa en la confianza del sostenedor por sobre el mérito demostrable y comparado del postulante (Weinstein y Muñoz, 2014). De modo que la forma de acceso a la posición, en términos de su personalización, construye un tipo de vínculo distinto entre director y sostenedor.⁷

Esta diferencia de personalización en el origen del vínculo director-sostenedor se extiende, de una manera paradójica, al ejercicio mismo de la posición: los directores y directoras del sector privado cuentan con importantes mayores atribuciones que sus colegas del sector público al mismo tiempo que son mucho más vulnerables en términos de su permanencia como directores. Es así como los sostenedores privados delegan poderes de gestión más amplios, en particular respecto del manejo del personal (v.g., contratación, despido y desarrollo profesional de los docentes) y del uso de los recursos materiales (Weinstein y Muñoz, 2014). En otros términos, un director o directora es, en un colegio privado subvencionado, un funcionario de confianza de su dueño, que ha sido seleccionado en el cargo para cumplir con las directrices que le han sido encomendadas y al que suelen transferirse poderes de decisión significativos. El hecho de que no tenga un nombramiento por un período de tiempo delimitado, así como que pueda ser desvinculado de su cargo sin mayor trámite, y sin tener que rendirle cuentas a nadie, cierra este círculo de alta dependencia hacia su sostenedor.

¿Cuánto incide este vínculo de alta dependencia en las opiniones de los directores del sector privado respecto de políticas educativas? Una hipótesis a seguir indagando en futuros estudios es que esta dependencia individualizada resulta relevante al menos en situaciones en que los sostenedores rechazan decididamente cierta política. Este sería el caso de la Ley de Inclusión del gobierno de Michelle Bachelet, en que los directivos

⁷ También la mayor experiencia profesional y formación de postgrado de los directivos del sector público (Rivero, Hurtado y Morande, 2018) puede ser vista como una consecuencia de estos distintos sistemas de acceso al cargo directivo.

privados hicieron causa común con los dueños de los centros en que se desempeñaban - quienes consideraban los contenidos de dicha Ley un cambio perjudicial de las reglas del juego y que veían las iniciativas del gobierno bacheletista como explícitamente inclinadas al desarrollo de la educación pública (Weinstein et al., 2018). Para estos sostenedores, la vuelta de Sebastián Piñera al gobierno fue vista con expectativas positivas (Muñoz y Weinstein en prensa) -lo que fue por lo demás acompañado de gestos simbólicos explícitos de “reparación” de parte de las nuevas autoridades.

Los directores y directoras del sector municipal difieren respecto del vínculo con sus sostenedores. Tienen menores atribuciones de gestión dentro del establecimiento, pero también mayor independencia en términos de su relación contractual -con un ingreso y salida del cargo menos dependiente de la mera voluntad del sostenedor. En consonancia con ello, sus opiniones no están alineadas necesariamente con las de sus sostenedores, con quienes guardan un vínculo de menor cercanía. De hecho, estos directivos opinan muy mayoritariamente que debe transformarse la educación pública, siendo proclives a que, como indica la nueva Ley de Educación Pública (2017), sus actuales sostenedores, los municipios, sean derechamente reemplazados como administradores por los nuevos Servicios Locales de Educación (Weinstein et al., 2018).

Un hallazgo que complejiza la interpretación esbozada es que los directores y directoras de ambas dependencias tienen una demanda común por contar con una carrera directiva. Esta carrera es vista como una oportunidad de profesionalización mayor, pero también como una respuesta frente a la demanda de una mayor justicia en el trato que se les dispensa por parte de las autoridades y del sistema educativo. El hecho de que los directivos del sector privado subvencionado también deseen contar con una mayor regulación de sus funciones, así como en su forma de acceder, desarrollarse y salir del cargo, lleva a interrogarse sobre cuán *auténtica* u *oportunistas* es su adhesión al tipo de relación personalizada y de dependencia que mantienen con sus sostenedores. Se requiere de nuevas investigaciones, particularmente cualitativas, para poder comprender mejor las características de este vínculo y sus implicancias.

Finalmente, los resultados de este estudio ponen de manifiesto la dificultad existente para que los directivos escolares se constituyan en Chile en un actor socio-político con una opinión pública y común respecto de las políticas educativas. En estudios anteriores se ha constatado que, a diferencia de los docentes, la organización de los directores de establecimientos escolares en Chile suele ser débil, poco consistente en el tiempo y reducida (cuando mucho) a quienes trabajan en un mismo municipio (UNESCO, 2014; Weinstein y Hernández, 2016). Se agrega ahora una severa limitante para la construcción de una voz y acción colectiva: la subordinación personal que tienen los directivos del sector privado subvencionado -que provoca que ellos y ellas no puedan (o quieran) manifestarse, al menos públicamente, en el conjunto amplio de temáticas en que sus intereses o convicciones pudiesen confrontarse con los dueños de los establecimientos que dirigen.

Bibliografía

- Ávalos, B. y Bellei, C. (en prensa). *Is Chilean education departing from market-oriented and new public management systems?*
- Barber M. y Mourshed M. (2007) *How the World's Best-Performing schools' Systems Come Out on Top*. London, UK: McKinsey & Company.
- Bellei, C. (2009). Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile. *Economics of Education Review*, 28(5), 629-640
- Bellei, C. (2015). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Bellei, C. (2016). Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación. *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9(2), 232-247.
- Bellei, C., Valenzuela, J. P., Vanni, X., y Contreras, D. (2014). *Lo aprendí en la escuela.¿ Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?* Santiago de Chile: LOM.
- Bellei, C., Muñoz, G., Rubio, X., Alcaíno, M., Donoso, M. P., Martínez, J., De la Fuente, L., Del Pozo, F. y Díaz, R. (2018). *La nueva educación pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Santiago de Chile: CIAE-Universidad de Chile.
- Canales, M., Bellei, C., y Orellana, V. (2016). ¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 42(3), 89-109.
- Cox, C. (2003). *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Day, C., Gu, Q., y Sammons, P. (2016). The impact of leadership on student outcomes: How successful school leaders use transformational and instructional strategies to make a difference. *Educational Administration Quarterly*, 52(2), 221-258
- Day, C., Sammons, P., Hopkins, D., Harris, A., Leithwood, K., Gu, Q. y Brown, E. (2010). *Ten Strong Claims about Successful School Leadership*. Nottingham: NCSL.
- Fullan, M. (2002). The change. *Educational Leadership*, 59(8), 16-20.
- Fullan, M. (2017). Liderar los aprendizajes: Acciones concretas en pos de la mejora escolar. En J. Weinstein y G. Muñoz (Ed.), *Mejoramiento y liderazgo en la escuela. Once miradas* (pp. 34-55). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

- García-Huidobro, J. E., y Cox, C. (1999). La reforma educacional chilena 1990-1998. Visión de conjunto. En J. García-Huidobro (Ed.) *La reforma educacional chilena*, 7-46.
- Gawlik, M. (2018). Leadership knowledge and practices in the context of charter schools. *Leadership and policy in schools*, 17(4), 422-453.
- Harris, A. (2005). Leading or misleading? Distributed leadership and school improvement. *Journal of Curriculum Studies*, 37(3), 255-265.
- Hattie, J. (2015). High-Impact Leadership. *Educational Leadership*, 72(5), 36-40.
- Jofré, G. (1988). El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena (No. 99). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Leithwood, K., Harris, A., y Hopkins, D. (2008). Seven strong claims about successful school leadership. *School Leadership and Management*, 28(1), 27-42.
- Manzi, J., Gonzalez, R., y Sun, Y. (2011). *La evaluación docente en Chile*. MIDE UC.
- Marcel, M., y Raczynski, D. (2009). *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Col. CIEPLAN. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Muñoz, G. (2013). *Claves de una nueva reforma educacional para el Chile que viene*. Santiago de Chile: Editorial Ariel.
- Muñoz, G. y Weinstein, J. (en prensa). Ley de Inclusión: el difícil proceso para redefinir las reglas del juego de la educación particular subvencionada en Chile.
- Navarro, L. y Gysling, J. (2017). Educación general en el gobierno de Michelle Bachelet: avances y rezagos. En *Bachelet II. El difícil camino hacia un Estado Democrático Social de Derechos*. Santiago de Chile: BPE.
- OECD (2014). The importance on school leadership. En *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*. Paris: OECD.
- OECD (2017). *Revisión de Políticas Nacionales en Educación*. París.
- Pont, B., Nusche, D., y Moorman, H. (2008). *Improving school leadership. Volume 1: Policy and practice*. Paris: OECD.
- Raczynski, D. (2001). Estudio de evaluación de la jornada escolar completa. *Dirección de Estudios Sociales*, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Raczynski, D., Muñoz, G., Weinstein, J., y Pascual, J. (2013). Subvención Escolar Preferencial (SEP) en Chile: Un Intento por Equilibrar la Macro y Micro Política Escolar. *REICE. Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia Y Cambio En Educación*, 11(2)

- Rivero, R., Hurtado, C., y Morandé, Á. (2018). ¿Cuán preparados llegan los directores escolares?: Un análisis sobre su formación y trayectorias laborales previas a ejercer su cargo. *Calidad en la educación*, (48), 17-49.
- Robinson, V., Hohepa, M., y Lloyd, C. (2009). *School leadership and student outcomes: Identifying what works and why. Best evidence synthesis iteration (BES)*. Wellington, New Zealand: Ministry of Education.
- Salokangas, M. y Ainscow, M. (2017). *Inside the autonomous school: making sense of a global educational trend*. Routledge.
- Scheilcher, A. (2012) *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from Around the World*. Paris: OECD.
- Serrano, S., y Ponce de León, M. (2018). *Historia de la educación en Chile (1810-2010)* (Vol. 3). Taurus.
- Treviño, E. (2018). Diagnóstico del Sistema Escolar: las reformas educativas 2014-2017. En Sánchez, I. (Ed.) (2018). *Ideas en Educación: reflexiones y propuestas desde la UC*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- UNESCO (2014) *El liderazgo escolar en América Latina y el Caribe. Un estado del arte en base a ocho sistemas escolares de la región*. Santiago, Chile: OREALC/UNESCO.
- Verger, A., Bonal, X., y Zancajo, A. (2016). Recontextualización de políticas y (cuasi) mercados educativos. Un análisis de las dinámicas de demanda y oferta escolar en Chile. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24.
- Weinstein, J., y Hernández, M. (2016). Birth pains: emerging school leadership policies in eight school systems of Latin America. *international Journal of Leadership in Education*, 19(3), 241-263.
- Weinstein, J. y Muñoz, G. (2014). When duties are not enough: principal leadership and public or private school management in Chile. *School Effectiveness and School Improvement*, 25 (4), 651-670.
- Weinstein, J., y Villalobos, C. (2016). Chile: la experiencia de la Subvención Escolar Preferencial. En M. Souto (Coord.) *Transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre prácticas en América Latina*, 58-100. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Weinstein, J., Muñoz, G., y Rivero, R. (2018). Los Directivos Escolares como Informantes Cualificados de las Políticas Educativas. Sus Opiniones bajo el Gobierno de Michelle Bachelet en Chile (2014-2017). *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 16(3).

Cómo citar este artículo:

Weinstein, J., Muñoz, G., Sembler, M. y Rivero, R. (2019). Opinión de directores de centros públicos y privados sobre las políticas educativas en Chile. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 23 (2), 13-39. doi.10.30827/profesorado.v23i2.9285