

Los Directivos Escolares como Informantes Calificados de las Políticas Educativas. El Caso Chileno (2014-2017)

School Principals as Qualified Informants of Educational Policies. The Chilean Case (2014-2017)

José Weinstein
Gonzalo Muñoz
Rosario Rivero

Centro de Desarrollo del Liderazgo Educativo, Chile

Los directivos escolares suelen ser reivindicados en tanto ejecutores de políticas educativas, reconociéndoseles un rol clave para su éxito o fracaso en las escuelas que lideran. Sin embargo, es poco frecuente que se considere la opinión que dichos directivos poseen sobre las políticas que debieran materializar. Este artículo analiza, a partir de encuestas anuales comparables, la opinión que los directores de centros educativos tuvieron respecto de las políticas educativas desarrolladas bajo el reformista gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2017). Los resultados dan cuenta que la iniciativa que más marcó la opinión de los directivos fue la ley de inclusión educativa, aprobada de manera controversial a inicios del período. En torno a ella se produjo un mayor pesimismo inicial respecto del futuro de la educación nacional, así como se tendió a distanciar la opinión de los directivos que trabajan en el sector público respecto del privado. Igualmente, puede apreciarse que la opinión de los directivos es dinámica, modificándose en el transcurso del gobierno, suele manifestar la urgencia de ciertas políticas educativas (como la mejora de la formación inicial docente) por sobre el resto y brinda valiosa información sobre los posibles efectos de las políticas en los centros educativos mismos. Por ello, dada su calidad de *informantes calificados*, los tomadores de decisión debiesen considerar sistemáticamente sus opiniones en el diseño e implementación de las políticas.

Descriptor: Liderazgo; Delegación de la autoridad; Administración educativa; Chile.

School managers are often vindicated as executors of educational policies, recognizing a key role for their success or failure in the schools they lead. However, it is rare to consider the opinion that these managers have about the policies that should materialize. This article analyzes, from comparable annual surveys, the opinion that the directors of educational centers had regarding the educational policies developed under the reformist government of President Michelle Bachelet (2014-2017). The results show that the initiative that most marked the opinion of the directors was the law of educational inclusion, approved controversially at the beginning of the period. Around it there was greater initial pessimism regarding the future of national education, as well as a tendency to distance the opinion of managers working in the public sector with respect to the private sector. Similarly, it can be seen that the opinion of managers is dynamic, changing in the course of government, often manifests the urgency of certain educational policies (such as improving initial teacher training) over the rest and provides valuable information on the possible effects of the policies in the educational centers themselves. Therefore, given their quality as qualified informants, decision makers should systematically consider their opinions in the design and implementation of policies.

Keywords: Leadership; Delegation of authority; Administration of education; Chile.

Este proyecto ha contado con el apoyo del Ministerio de Educación de Chile, a través del financiamiento público del Centro de Desarrollo de Liderazgo Educativo (CEDLE), que integran diversas universidades chilenas, bajo la coordinación de la Universidad Diego Portales.

Fundamentación teórica

Los directivos escolares suelen ser reivindicados en tanto ejecutores de políticas educativas, atribuyéndoseles un rol decisivo para el éxito (o fracaso) de dichas iniciativas en las escuelas que conducen (Fullan, 2002). Su demostrada incidencia en la mejora escolar, apoyada por la constatación recurrente de ser el segundo factor intra-escuela más significativo (Barber y Mourshed, 2007; Leithwood et al, 2008) y su reconocido papel transformador de las prácticas individuales y colectivas de los docentes (Day et al, 2016; Seashore-Louis et al, 2010), les ha ubicado como actores indispensables para el cambio educativo. Sin ellos, se ha afirmado, las reformas a gran escala no son posibles (Hargreaves y Fullan, 2012).

Por otra parte, la literatura también releva que durante los procesos de reforma educativa suele existir una tensión entre los niveles macro institucionales y las creencias y motivaciones de los actores a nivel de las escuelas (Elmore y Mc-Laughlin, 1982; Fullan, 1986; Rigby et al., 2016), y que los niveles intermedios y sobre todo los líderes escolares tienen un rol fundamental en la interpretación, adecuación y apropiación de las políticas (Sun et al, 2013; O'Laughlin and Lindle, 2015; Wholstetter et al., 2015; Woulfin, 2016). En Chile y América Latina estos ámbitos se han investigado escasamente y, por ende, poco se sabe sobre cómo los directivos perciben y experimentan las políticas que están llamados a materializar.

Durante los cuatro años (2014-2017) del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet en Chile se iniciaron importantes procesos de reforma. Así, se aprobaron tres leyes trascendentes, que se presentan en el cuadro a continuación (cuadro 1).

Método

En este contexto, el artículo realiza un análisis de las opiniones de los directivos escolares respecto de las políticas educativas del gobierno de Bachelet. Más específicamente, brinda evidencia respecto de la evaluación que ellos realizan respecto de: la calidad y equidad educativa en general; el desempeño sectorial del gobierno; las principales políticas impulsadas y sus efectos; y las políticas educativas que creen que debieran priorizarse en adelante.

El artículo se basa en un estudio de carácter cuantitativo, reportando resultados descriptivos en base a la aplicación de una encuesta anual de cobertura nacional, cuya población objetivo son todos los directores y directoras del país. 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 la muestra ha variado entre un mínimo de 523 encuestados (2014) y un máximo de 627 (2017). Se busca que la muestra se corresponda con la distribución del universo de directores en ciertas variables claves (como la dependencia pública y privada) de manera de aumentar su representatividad. Para el año 2017, 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

Cuadro 1. Gestión y toma de decisiones

REFORMA	OBJETIVO	MEDIDAS CLAVE	PERIODO DE TRANSFORMACIÓN DE LA LEY	PERIODO DE TRANSFORMACIÓN DE LA LEY
Ley de Inclusión	Garantizar que todo el sistema financiado por el Estado se enmarque en un régimen público, inclusivo y gratuito	Fin del lucro en la educación privada subvencionada Fin del financiamiento compartido en la educación privada subvencionada (gratuidad total) Fin de los procesos de selección en toda la educación financiada por el Estado. Creación de un sistema aleatorio de admisión Regulación de los procesos de expulsión en toda la educación financiada por el Estado	Mayo 2014 a enero 2015	Desde el año 2016 (en régimen total cerca del 2025)
Carrera docente	Mejorar las condiciones laborales de los docentes del sistema financiado por el Estado y establecer una carrera atractiva para la profesión docente	Aumento de las remuneraciones de los docentes del sector público y privado subvencionado (30% en promedio) Aumento de horas no lectivas (de un 25% a 35 o 40% dependiendo del tipo de centro) Establecimiento de una carrera que distingue tramos (en base a la experiencia y una evaluación de desempeño) y asocia a ellos las remuneraciones Mayores exigencias para el ingreso a carreras de pedagogía	Marzo 2015 a enero 2016	Desde el año 2017 (en régimen total el 2025)
Nueva Educación Pública	Poner en marcha una nueva institucionalidad a cargo de las escuelas públicas, ahora fuera del sistema municipal	Establece el traspaso gradual de todos los centros públicos desde los municipios a los nuevos Servicios Locales de Educación, que tienen por función única la administración educacional	Noviembre 2015 a noviembre 2017	Desde el año 2018 (en régimen total el 2025)

Se crea una
 institucionalidad
 nacional (Dirección
 de Educación
 Pública), que
 acompaña a los
 Servicios Locales
 Se pone en marcha un
 sistema de
 accountability local
 para la educación
 pública, a través de la
 creación de Consejos
 Directivos y Consejos
 Locales

Fuente: Elaboración propia.

Resultados

Los resultados de la encuesta “La voz de los directores” durante los cuatro años del gobierno de Michelle Bachelet, con la posibilidad adicional de comparación con el año previo a su inicio (2013), brindan una base única de información sobre cómo este relevante actor educativo se posicionó frente a las políticas educativas puestas en marcha en el período. Una buena implementación de las reformas (cuyo éxito e impacto educativo se jugará precisamente en los próximos años) supone comprender adecuadamente cómo los directivos están percibiendo e interpretando estas políticas (O’Laughlin and Lindle, 2015; Woulfin, 2016).

De acuerdo con la evidencia que proporciona la encuesta, resulta notorio que la iniciativa principal que marcó la gestión gubernamental fue la ley de inclusión, por sobre la ley de carrera docente y más por sobre todavía de la ley de nueva educación pública, que se aprobó recién a fines del período y no alcanzó a constituirse como un referente de opinión.

Más allá de la temporalidad con la que se fueron discutiendo y aprobando estas leyes, es claro que fue precisamente en torno a la ley de inclusión, con su dura discusión pública durante su tramitación legislativa y su posterior promulgación (Muñoz y Weinstein, en prensa), que se producen dos procesos claves en cuanto a la opinión directiva. Por una parte, se genera, respecto del momento previo a la asunción del gobierno bacheletista, una visión más negativa de la situación de la educación chilena, la que va unida a un mayor pesimismo sobre su situación futura. Muchos directores pusieron en duda el real aporte de esta ley al mejoramiento de la calidad educativa y pensaron que ella podría tener efectos incluso negativos respecto de su desarrollo. Se produjo así una brecha – muy compleja para la implementación – entre la política propuesta a nivel macro y las creencias y motivaciones a nivel de las escuelas (Fullan, 1985; Rigby et al, 2016).

Por otra parte, esta ley generó una mayor diferenciación en la opinión de los directivos, distanciándose la opinión de aquellos que trabajaban en establecimientos municipales respecto de quienes lo hacían en establecimientos privados. Recordemos que para los primeros el efecto de esta ley fue más bien acotado (aumento de recursos) y no implicó un cambio sustantivo en sus “reglas del juego”. No ocurrió lo mismo para quienes lideraban establecimientos privados subvencionados, en que la ley si alteraba los modos de trabajar y de relacionarse con los estudiantes y las familias. La ley implicaba, para ellos, una mayor incertidumbre. Además, debe considerarse que los directores de los establecimientos privados tienen una relación de mayor

cercanía y confianza con sus sostenedores que la que poseen sus colegas del sector municipal (Weinstein et al, 2016), lo que facilitó su comunión de opiniones y su solidaridad frente a situaciones en que los segundos se sintieron amenazados.

La cobertura temporal de los datos recolectados da cuenta de la visión general de la educación con que los directivos iniciaron y terminaron el período bacheletista. En este sentido, la apreciación general de la educación chilena como mediocre no sufrió cambios sustanciales con la acción de un gobierno que fue más valorado por su acción en materia de equidad que de calidad.

En definitiva, los resultados de las encuestas realizadas evidencian que los directores escolares son “informantes calificados” de las políticas gubernamentales. Es así como poseen una opinión matizada, que es capaz de apreciar diferentes aspectos que plantean las nuevas políticas, observándolas y evaluándolas en su complejidad. Pero adicionalmente los directivos brindan una información única y estratégica: dan cuenta de las dificultades con que se encuentran (o encontrarán a futuro) las políticas al momento de ser implementadas en la realidad escolar misma. Por ello, la “voz de los directores” debiera ser estudiada, conocida y ponderada por los tomadores de decisión al momento de diseñar e implementar las políticas educativas, cuya materialización y traducción en mejores oportunidades de aprendizaje depende finalmente del concurso activo de los líderes escolares.

Referencias

- Barber, M. y Mourshed, M. (2007). *How the world's best education systems come out on top*. Londres: McKinsey.
- 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.
- Elmore, R. F. (1983). Social policymaking as strategic intervention. *Handbook of Social Intervention*, 13, 212-236.
- Fullan, M. (1985). Change processes and strategies at the local level. *The Elementary School Journal*, 85(3), 391-421.
- Leithwood, K., Harris, A. y Hopkins, D. (2008). Seven strong claims about successful school leadership. *School Leadership and Management*, 28(1), 27-42.
- O’Laughlin, L. y Lindle, J. C. (2015). Principals as political agents in the implementation of IDEA’s least restrictive environment mandate. *Educational Policy*, 29(1), 140-161.
- Seashore Louis, K., Dretzke, B. y Wahlstrom, K. (2010). How does leadership affect student achievement? Results from a national US survey. *School Effectiveness and School Improvement*, 21(3), 315-336.
- Weinstein, J., Raczynski, D. y Hernández, M. (2016). Confiances multiples (et parfois dissociées) des enseignants chiliens. Une étude dans les écoles primaires de la région de Valparaíso. *Revue Internationale d’Éducation de Sèvres*, 72, 77-89.
- Young, T. y Lewis, W. D. (2015). Educational policy implementation revisited. *Educational Policy*, 29(1), 3-17.