

## LIDERAZGO Y TOMA DE DECISIONES A NIVEL DE UNA UNIDAD EDUCATIVA EN CHILE

### *Leadership and decision-making at the level of an educational unit in Chile*

*Jaime Caiceo Escudero*

**RESUMEN:** *Desde la vuelta a la democracia a Chile, desde el Ministerio de Educación se ha insistido acerca de la importancia del liderazgo del director en la toma de decisiones en vistas a mejorar la calidad del proceso educativo, especialmente en el sector público, mayoritariamente a cargo de la gestión municipal. Sin embargo, al directivo se le exigen resultados de calidad, pero su liderazgo y toma de decisiones puede ejercerlo solo en la gestión interna del proceso pedagógico sin poder ejercerlo en forma más amplia y como lo indica la teoría administrativa educacional, cual es, que debiera poder tener facultades para, junto con su equipo de gestión y comunidad escolar, elaborar su propio Proyecto Educativo Institucional –PEI– con los Planes y Programas pertinentes, y el director poder proponer su cuerpo de profesores coincidentes con el PEI para su contratación, evaluarlos y solicitar su desvinculación si fuera necesario; al mismo tiempo, poder gestionar los recursos financieros de la unidad educativa. En varios establecimientos educacionales particulares se da tal situación y ello sería una de las explicaciones de los mejores resultados escolares. Se espera relevar en toda su extensión el liderazgo y la toma de decisiones de los directivos del sistema escolar público en Chile.*

**Palabras clave:** *Marco para la buena dirección, gestión escolar, educación pública, educación particular, calidad de la educación.*

**ABSTRACT:** *Since the return to democracy in Chile, the Ministry of Education has insisted on the importance of the school principal's leadership in decision-making in order to improve the quality of the educational process, especially in the public sector, mostly in charge of municipal management. However, the manager is required for quality results, but his leadership and decision-making can be exercised only in the internal management of the pedagogical process without being able to exercise it more broadly and as indicated by the educational administrative theory, which is, that he should be able to have faculties, together with his management team and school*

*community, develop his own Institutional Educational Project –PEI– with the relevant Plans and Programs, and the principal to be able to propose his body of teachers in the cons of the PEI for recruitment, evaluate them and request their disengagement if necessary; at the same time, to be able to manage the financial resources of the educational unit. In several particular educational establishments such a situation occurred and this would be one of the explanations for the best school results. It is hoped to extend the leadership and decision-making of the managers of the public school system in Chile.*

**Keywords:** *Framework for good management, school management, public education, private education, quality of education.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante el siglo pasado hubo, a lo menos 5 momentos relevantes para la historia de la educación chilena, a saber, la dictación de la ley de instrucción primaria obligatoria en 1920, las reformas de 1927, 1945, 1965 y 1996, acontecimientos que estaban imbuidos de los planteamientos del educador norteamericano John Dewey y sus discípulos, tanto americanos como chilenos, quienes, siguiendo al maestro, perseguían que la educación llegara a toda la población porque de esa manera se afianzaría la democracia (Caiceo, 2016). Este siglo ha estado dominado por una serie de movimientos estudiantiles, destacándose los de 2006, 2011 y 2019. El primero, conocido como la revolución pingüina, –por ser protagonistas los estudiantes secundarios– en el cual se luchaba a favor del derecho a la educación como una forma de poner atajo a la privatización del sistema educacional chileno impuesto durante la dictadura militar (1973-1990); ello condujo a la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza –LOCE–, promulgada el último día de mandato de Pinochet (10/03/1990); gracias a esta movilización se deroga la LOCE y se promulga la Ley General de Educación –LGE– en el 2009. El movimiento de 2011 se realizó con la participación de estudiantes secundarios y universitarios, constituyéndose en el movimiento más masivo después de la vuelta a la democracia. De acuerdo a Nicolás Fleet (2011), estas movilizaciones, en una perspectiva sociológica, se originan a partir de las demandas de la base social de la nueva clase media originada por el desarrollo económico significativo logrado

con el retorno a la democracia. Plantea algunas hipótesis: (i) recuperar el rol de la educación pública; (ii) ampliación y diversificación de los grupos de la nueva clase media, compuesta por profesionales e intelectuales, debido a la transformación de la estructura social del país en los últimos años con los gobiernos de la Concertación; (iii) construir un proyecto alternativo de sociedad. Mauricio Rifo (2013), por su parte, reafirma lo anterior y agrega que el movimiento estudiantil ha sido el dinamizador fundamental de apertura a un proceso post-transición y con una fuerte crítica al modelo neoliberal establecido durante la dictadura militar y mantenido por los gobiernos de la Concertación.

En el contexto anterior, el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) plantea una nueva política educacional en función de responder a tales demandas. Para ello propone cuatro proyectos fundamentales que se transforman en leyes: Ley N° 20.845 (2015), denominada Ley de Inclusión Escolar, que pone fin al lucro, a la selección y al financiamiento compartido en el sistema escolar; Ley N° 20.903 (2016), para reforzar el desarrollo profesional docente, especialmente público; Ley N° 21.040 (2017) que establece la educación pública para acabar con la municipalización implementada durante la dictadura militar en 1982; Ley N° 21.091 (2018) sobre educación superior, en la cual se establece la gratuidad universal, la cual había comenzado a aplicarse a los alumnos provenientes del 50% de las familias de menores recursos en 2016 y del 60% dos años después, vía presupuesto nacional.

A pesar de la nueva política pública en favor de las demandas estudiantiles, reafirmando los análisis de Fleet y Rifo, señalados anteriormente, se produjo un estallido social el 18 de octubre de 2019, en que los estudiantes secundarios comenzaron a saltarse las barreras del control de ingreso al metro de Santiago por un alza de \$30 pesos (4 centavos de dólar) del pasaje adulto y que desembocó en una protesta masiva de toda la población que ha durado varios meses, interrumpida por la pandemia del Covid-19; estas protestas exigen el cambio del modelo neoliberal para poner fin a las desigualdades sociales existentes en el país; hubo diversas manifestaciones, pero

el hecho **más** relevante se concretó con marchas en varias ciudades del país en donde, reuniendo solo en Santiago cerca de un millón de personas, el 26 de octubre<sup>1</sup>. El estallido social, en parte, se calmó, gracias al **‘Acuerdo por la Paz Social y nueva Constitución’** firmado por la mayoría de las fuerzas políticas el 15 de noviembre de 2019. A su vez, en medio del estallido social aparece con fuerza el movimiento feminista que efectúa marchas en todo el país el 8 de marzo de 2020 –día internacional de la mujer–, reuniendo según sus organizadoras a cerca de 800 mil mujeres.

Dentro del sistema escolar actual, bastante diferente al existente hasta la primera década de este siglo, es necesario proyectar el liderazgo y la toma de decisiones al interior de las unidades educativas, tanto públicas como privadas, considerando que la teoría administrativa ha privilegiado la autonomía de gestión en vistas de mejorar la calidad de la educación, situación bastante diferente en los establecimientos públicos gestionados por las municipalidades, aunque varias de ellas se están desprendiendo de esa labor en el contexto de la ley N° 21.040 referida a la nueva educación pública.

Los objetivos de este artículo son (i) relevar algunos antecedentes teóricos acerca del liderazgo, la toma de decisiones y la autonomía de gestión en las unidades educativas escolares; (ii) describir en el contexto anterior, el marco para la buena dirección elaborado por el Ministerio de Educación de Chile y valorado internacionalmente; (iii) analizar la situación de la gestión escolar pública, entregando algunas líneas de acción a partir de la teoría expuesta, y (iv) relatar algunas experiencias del sector particular.

El presente trabajo, desde la perspectiva investigativa, se ubica en el paradigma cualitativo, propio de las ciencias sociales, con una epistemología fenomenológica y hermenéutica; a partir de tales epistemes los tipos de investigación que estarán presentes son descriptivo y analítico, pues se describirá y analizará interpretativamente la bibliografía examinada (Caiceo, 2018) y, además, proyectivo (Hurtado, 2000), ya que se harán propuestas de gestión para la educación pública y particular.

1 Fue la más masiva manifestación popular desde el retorno a la democracia en 1990.

## 2. ANTECEDENTES TEÓRICOS

Hasta la década del 70 del siglo pasado la literatura especializada se refería a la administración escolar, al tomar elementos propios de la administración en general que señala que es un proceso continuo con funciones básicas: planificar, organizar, dirigir y controlar (Koontz et al, 2012), siguiendo los fundamentos de la escuela clásica iniciada por Frederick Taylor (2011) y Henry Fayol (2016) a comienzos del siglo XX. En ese contexto, uno de los pioneros en América Latina en sistematizar la teoría de la administración escolar fue el brasileiro Lourenço Filho (1965) quien relevó las acciones de los organizadores y administradores de los servicios escolares para hacerlos más eficientes. Sin embargo, *“la administración educativa se circunscribía a ordenar legalmente las bases generales del sistema y a su inspección o control posterior”* (De Puelles et al., 1986: 34); por lo mismo, era estática y elitista. De esta forma, se comienza a postular una nueva concepción, como gestión educativa; uno de los iniciadores es el también brasileiro Benno Sander (1996), quien en el Quinto Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación, realizado los días 2 y 3 de mayo de 2002 en la Pontificia Universidad Católica de Chile, señala:

*“En el campo específico de la política y la gestión educativa, la etapa de la construcción democrática de las últimas décadas es testimonio de un rico proceso de aprendizaje y maduración para los estudiosos y especialistas de nuestras universidades y sistemas educativos. En esa etapa se registró un esfuerzo crítico significativo para evaluar nuestra experiencia de organización y administración de la educación y para ensayar nuevas perspectivas teóricas y nuevas prácticas de gestión educativa. Las últimas décadas también son testimonio de un intenso debate sobre los fundamentos epistemológicos de nuestras teorías de administración de la educación (...). Nuestro mayor protagonista fue Paulo Freire (1977), que comenzó a desarrollar en la década de los años 60 una de las más audaces obras pedagógicas producida en el siglo XX y que hoy constituye una referencia obligatoria para los estudiosos de la educación internacional”* (Sander, 2002: 22).

El famoso educador argentino, Juan Carlos Tedesco, desde la UNESCO, también se inclina por el nuevo concepto de gestión educativa, al plantear un cambio educativo desde la perspectiva de quienes toman las decisiones (1997); su postura fue muy valorada, pues provenía de quien había ejercido el cargo de Director de la Oficina Internacional de Educación –OIE– de la UNESCO en Ginebra entre 1992 y 1997; su planteamiento de publica en la Revista de la Institución Internacional en diciembre de ese año.

La gestión educativa está estrechamente ligada al Proyecto Educativo Institucional –PEI–, vale decir, a los conceptos de ser humano, de sociedad y de educación que se tenga y, en función del mismo, elaborar las políticas, las acciones y prácticas educativas, que tiendan al cumplimiento del proceso educativo institucional en el aprendizaje de lo valórico, lo ético, lo socio-emocional y lo cognoscitivo de los estudiantes, en función de que sea una buena persona y un mejor ciudadano (Caiceo, 1996).

El Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IPE) de la UNESCO comienza a hablar de Gestión Educativa Estratégica en el año 2000, la cual es definida

*“(...) como un conjunto de procesos teórico-prácticos integrados horizontal y verticalmente dentro del sistema educativo, para cumplir los mandatos sociales. La gestión educativa puede entenderse como las acciones desarrolladas por los gestores que pilotan amplios espacios organizacionales. Es un saber de síntesis capaz de ligar conocimiento y acción, ética y eficacia, política y administración en procesos que tienden al mejoramiento continuo de las prácticas educativas; a la exploración y explotación de todas las posibilidades; y a la innovación permanente como proceso sistemático (...)”* (citado por Rendón et al., 2009: 7).

Por su parte, Pilar Pozner, miembro de IPE-UNESCO, precisa la Gestión Educativa Estratégica como una

*“(...) nueva forma de comprender y conducir la organización escolar, en la medida en que se reconozca como uno de sus fundamentos el cálculo estratégico situacional y transformacional; y, más aun, sólo en la medida en que éste preceda, presida y acompañe esa acción educativa*

*de tal modo que, en la labor cotidiana de la enseñanza, llegue a ser un proceso práctico generador de decisiones y comunicaciones específicas” (Pozner, 2000: 25).*

La aplicación de la gestión educativa, a su vez, se da en tres dimensiones diferentes: (i) La gestión institucional, la cual se encarga de explicitar al interior de la entidad lo señalado en las políticas educativas. (ii) La gestión escolar apunta a determinar el conjunto de acciones que deben desempeñar los diferentes actores escolares para que la unidad educativa cumpla su objetivo fundamental: generar las condiciones para que los estudiantes tengan los mejores aprendizajes posibles en el contexto del PEI. (iii) La gestión pedagógica está relacionada con las formas en que el docente efectúa los procesos de enseñanza, a partir del currículo y los planes de estudio con la planeación didáctica más adecuada a su nivel de enseñanza (Rendón et al, 2009: 8).

Los conceptos de administración y gestión educacional se han explicitado en Chile en el accionar educativo, hasta comienzos de la década del 70 del siglo pasado, de la siguiente forma: El administrador educacional aplica las políticas y acciones emanadas de organismos superiores y centralizados, es decir, el Ministerio de Educación Pública; en cambio el gestor educacional es quien, de acuerdo a las políticas emanadas de la autoridad superior, *“es capaz de planificar, organizar, dirigir y controlar el proceso educativo, elaborando, en conjunto con su equipo de gestión, el Proyecto Educativo Institucional y los Planes y Programas respectivos”* (Caiceo, 2017: 99). Esta es una forma concreta de poder aplicar en forma efectiva la descentralización de la gestión educativa.

Pero para que se concrete adecuadamente la gestión educacional es necesaria la autonomía de gestión. Este concepto va unido al de descentralización, los cuales comenzaron a usarse en la península ibérica en la última década del siglo pasado. En efecto, el Ministerio de Educación de Portugal señala:

*“(…) la escuela es una comunidad educativa constituida por alumnos, profesores, padres, funcionarios que comparten un mismo territorio y participan de una herencia común. Como tal, la escuela constituye un*

*todo, con características específicas, que diferencia a una de las otras. La necesidad de asumir esta especificidad en la realización de un trabajo educativo eficaz y coherente ‘obliga’ a cada escuela a construir su propia autonomía y a la administración central a reconocerla. Es este el sentido de una política de descentralización pedagógica, administrativa y financiera” (Ministério de Educação, 1992: 55).*

A su vez, el educador español, Joaquín Gairín –quien ha venido en varias ocasiones a Chile– se ha referido al tema de la autonomía de los centros educativos y del sistema escolar, en los siguientes términos: “Un sistema escolar que reconoce una alta autonomía institucional convierte a la administración educativa en un órgano coordinador de actuaciones, impulsor de propuestas y, en todo caso, garante de la unidad del sistema a partir de planteamientos mínimos y consensuados” (Gairín, 1994: 15).

Los planteamientos anteriores nos conducen a concretar la autonomía de gestión educacional, a lo menos, en tres niveles: autonomía curricular, autonomía de personal y autonomía financiera para las diferentes unidades educativas (Caiceo, 2017). Respecto a la primera –establecida en la LOCE de 1990–, destacados educadores chilenos –antes que se estableciera en la normativa chilena–, tales como Abraham Magendzo, Cristián Cox, Cecilia Braslavsky y otros, se refirieron a la necesidad de diversificar el currículo; el Premio Nacional de Educación 2017 señala al respecto: “*La descentralización del currículo es una condición necesaria, si bien no suficiente, para alcanzar una distribución más igualitaria del conocimiento entre los alumnos que se incorporan al sistema educativo. Subyacentemente estamos pensando que de esta forma la educación incrementa su calidad y se democratiza*” (Magendzo, 1989: 65). En relación a la autonomía de la gestión de personal, la Comisión Brunner definió este aspecto como “la facultad que tiene la unidad educativa para contratar y remover personal, evaluarlo y remunerarlo, de acuerdo con los requerimientos que le plantea el proyecto educativo” (Ministerio de Educación, 1994: 31). A su vez, es muy importante “*para el logro de una eficiente y eficaz autonomía de gestión (...) que la propia unidad educativa administre sus recursos financieros proporcionados por el*



(...) *Estado o los usuarios y que tenga la capacidad de generar nuevos recursos a través de la iniciativa y creatividad de los integrantes de la comunidad educativa*” (Caiceo, 2017: 97), a fin de *“invertirlos de manera eficiente en la consecución y desarrollo del Proyecto Educativo Institucional”* (Caiceo, 2017: 217). Este concepto es concordante con algunos de los 14 principios administrativos señalados por Henry Fayol en 1916 y que, junto a Frederick Taylor –quien enuncia entre otras cosas la división del trabajo (1911)– fundan la teoría clásica de la administración; los principios concordantes son la unidad de mando (director en la escuela) y unidad de dirección (equipo de gestión de la escuela).

Respecto al liderazgo, el más importante en una unidad educativa es el que ejerce el director y este será mucho más necesario en el contexto de la descentralización y autonomía de gestión educacional que se ha mencionado. En efecto, mientras se dio la práctica de la administración educacional, la labor del directivo era solamente burocrática; en cambio, con la gestión educacional su trabajo requiere de un tremendo liderazgo para poder enfrentar los cambios tremendos que se están dando permanentemente en la sociedad actual y crear en los establecimientos educacionales un clima adecuado para que los docentes sean mejores, puedan supervisar los resultados y alentar el progreso de los mismos (Bolívar, 2010).

*“El director, en este sentido, tiene que ejercer un papel ‘transformador’: estimular y desarrollar un clima de colegialidad, contribuir al desarrollo profesional de sus profesores, e incrementar la capacidad de la escuela para resolver sus problemas. Construir una visión colectiva y situar los objetivos prácticos, creación de culturas de colaboración, altas expectativas de niveles de consecución y proveer apoyo psicológico y material al personal, son otras tantas dimensiones de estas funciones transformadoras”* (Bolívar, 2010: 29).

El liderazgo educativo está estrechamente ligado al PEI porque el Director debe conducir a los docentes hacia el objetivo común de la unidad educativa, expresado explícitamente en su Proyecto Educativo. En este sentido, a pesar de la especificidad de cada PEI, hay un aspecto clave en todos ellos: formar a los estudiantes en valores a

través de los objetivos transversales de los programas de las diferentes asignaturas y lograr un aprendizaje de calidad por medio de los contenidos fundamentales de cada una de ellas. Reforzando y precisando lo anterior la OCDE –a la cual pertenece Chile–, ha señalado:

*“Los estándares de la enseñanza y el aprendizaje necesitan mejorar y hacerlo de manera continua para que las escuelas consigan asegurar que los niños y los jóvenes puedan ser exitosos en el futuro. Los líderes escolares desempeñan una función clave en la mejora de los resultados escolares al influir en la motivación y la capacidad de los maestros y afectar el ambiente y el entorno en el cual trabajan y aprenden. Para aumentar su influencia, los líderes escolares necesitan desempeñar un papel más activo en el liderazgo educativo al: (i) Supervisar y evaluar el desempeño de los maestros. (ii) Realizar y organizar la instrucción y la tutoría. (iii) Planificar la formación profesional del maestro. (iv) Organizar el trabajo de equipo y el aprendizaje colaborativo” (Stoll & Temperley, 2009: 12).*

Por otra parte, hay nuevas políticas públicas surgidas en relación con la gestión educativa que están directamente relacionadas con el liderazgo directivo, como son, entre otras, la rendición de cuentas públicas de las unidades educativas, el entregar mayor autonomía en la gestión educativa, toma de decisiones descentralizadas, pruebas estandarizadas, etc. Estas políticas desafían más a los liderazgos escolares porque los resultados de aprendizaje de los estudiantes van a depender mucho más de la implementación eficaz de las diferentes acciones que ponga en práctica cada establecimiento educacional (Stoll & Temperley, 2009).

El liderazgo educativo repercute en toda la unidad educativa; en ese contexto, es conveniente tener presente lo señalado por una educadora colombiana, que resume varios aspectos tratados anteriormente en este artículo:

*“Las organizaciones educativas tienen un sistema central de valores compartidos que construyen la estrategia, el sistema y su estructura sobre bases sólidas sustentadas en su filosofía institucional. Sin embargo, son las personas quienes la hacen posible con su liderazgo, que otorga poder y autoridad, y genera más innovación, iniciativa y compromiso.*

*La ética no se ve como concepto sino como valor compartido cuando se aprende y se vive éticamente, es decir, es ser ético con principios y valores que constituyen la cultura organizacional” (Sierra, 2016: 127).*

A su vez, la toma de decisiones está estrechamente relacionada con el liderazgo, puesto que la concreción de aquella va a depender de este. Hay que tener en cuenta que la toma de decisiones y las comunicaciones son los dos procesos más importantes en el proceso administrativo (Caiceo, 2017). En cuanto a la toma de decisiones es necesario precisar:

*“Decidir es seleccionar una de entre varias alternativas o estrategias visibles, las cuales permiten a la persona o grupo que elige, cumplir de alguna manera a lo menos dos alternativas. Sin embargo, tomar una decisión es algo complejo que implica todo un proceso hasta desembocar en la decisión propiamente tal y, al mismo tiempo, toda decisión provoca nuevos problemas, lo que implica nuevas decisiones” (Caiceo, 2017: 45).*

No es fácil tomar la mejor decisión porque la racionalidad humana se restringe ante la incertidumbre que existe en la sociedad actual por la complejidad de situaciones existentes. De ello no está exenta la gestión educativa; más aún, en este ámbito es donde hay grados crecientes de incertidumbre porque a la escuela la están responsabilizando de muchas situaciones en que la familia y la sociedad son las más directamente responsables, por ejemplo, consumo de drogas, alcoholismo, booling fuera de la escuela, abuso sexual en el hogar, etc. Más aún, al tomar una decisión, hay que considerar: qué se debe hacer, quién debe hacerlo, cuándo, dónde, y a veces, cómo se debe hacer; ello hace más compleja la mejor toma de decisiones. Además, es necesario tomar un curso de acción ‘lo suficientemente bueno’ bajo las circunstancias existentes. Las decisiones tienen, asimismo, propiedades éticas en cuanto afirman que un curso de acción es mejor que otro (Caiceo, 2017).

Es conveniente tener presente también que existen diferentes clasificaciones acerca de las decisiones y diferentes enfoques, como el conductista, estadístico matemático y el denominado proceso de

toma de decisiones. En fin, las decisiones en la gestión están influidas por las diferentes teorías administrativas, tales como la teoría de los sistemas, la teoría del comportamiento social, la teoría del comportamiento humano, y la teoría estadístico-matemático (Caiceo, 2017).

### 3. MARCO PARA LA BUENA DIRECCIÓN

El Ministerio de Educación de Chile elaboró en el año 2005 el *Marco para la Buena Dirección: Criterios para el Desarrollo Profesional y Evaluación del Desempeño* (MBD), determinando las competencias profesionales que deben poseer los directivos con los criterios y descriptores en cuatro grandes ámbitos: liderazgo, gestión curricular, gestión de la convivencia y gestión de recursos. Siendo esta propuesta muy importante en lo técnico es imprescindible que ella atraviese todo el quehacer de la escuela, especialmente a partir del liderazgo directivo; eso implica renovar los cuadros directivos y seleccionar a los mejores docentes que sean capaces de tomar un liderazgo nuevo y efectivo (Bolívar, 2010).

El objetivo fundamental del MBD se establece en los siguientes términos:

*“(...) uno de los elementos más significativos en términos del nuevo rol que la sociedad debe esperar de sus directores, guarda relación con la capacidad de esos profesionales de convertirse en líderes del Proyecto Educativo de sus establecimientos, preocupados por obtener logros de aprendizaje para todos sus alumnos, logros institucionales y de satisfacción de la comunidad educativa, con capacidad de participar en las definiciones pedagógicas, administrativas y de clima organizacional que se presenten en sus respectivas comunidades de aprendizaje”* (Ministerio de Educación, 2005: 6-7).

El mismo texto le asigna varias funciones a los sostenedores de las instituciones educativas, tanto públicas como particulares subvencionadas por el estado en tres aspectos fundamentales: pedagógicos, administrativos y financieros. También explicita que el contenido del MBD ayudará a los directivos a prepararse para la evaluación del desempeño y el desarrollo profesional; de ahí, la segunda parte

del título del texto. Precisa, a su vez, los cuatro ámbitos del MBD, a saber, el liderazgo, la gestión curricular, la gestión de recursos y la gestión del clima institucional y de convivencia. Estos ámbitos, confirman lo planteado por el autor de este artículo en el siglo pasado, cuando planteaba que un buen Director debía tener competencias en lo curricular, en la gestión de personal y en la gestión financiera; se encuentran recordadas en Caiceo, 2017.

En cuanto al ámbito liderazgo, el MBD lo define:

*“(...) como el desarrollo personal y profesional de un director y equipo directivo, orientado a coordinar los esfuerzos de la comunidad educativa que conduce. En ese sentido, las competencias involucradas en este dominio se demuestran principalmente en la capacidad del director y equipo directivo de orientar a los actores escolares al logro de las metas del establecimiento” (Ministerio de Educación, 2005: 11).*

Por su parte, en relación a la gestión curricular, señala que:

*“(...) el objetivo último de todo establecimiento educativo es el aprendizaje de sus alumnos y por ende de la implementación y evaluación del currículo. En ese sentido, las competencias contenidas en esta área dan cuenta de la manera por la cual el director debe asegurar el aprendizaje efectivo en las aulas del establecimiento que conduce, considerando su propia cultura y proyecto educativo” (Ministerio de Educación, 2005: 11).*

A su vez, respecto a la gestión de recursos, precisa que:

*“(...) se refiere a los procesos directivos de obtención, distribución y articulación de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para alcanzar las metas de aprendizaje y desarrollo del establecimiento educativo. En particular, los criterios relativos a la gestión de personas consideran acciones destinadas a la implementación de estrategias de mejoramiento de recursos humanos, desarrollo del trabajo en equipo y la generación de un adecuado ambiente de trabajo. Respecto a los criterios que dan cuenta de la gestión de recursos materiales y financieros, este dominio hace referencia a la obtención de recursos y su adecuada administración con el fin de potenciar las actividades de enseñanza, los resultados institucionales y los aprendizajes de calidad para todos los estudiantes” (Ministerio de Educación, 2005: 11).*

Finalmente, en cuanto a la gestión del clima institucional y de convivencia, se acota:

*“El clima organizacional es uno de los factores que más aporta al buen funcionamiento de una escuela; y, al mismo tiempo, es uno de los factores en los que el director y equipo directivo puede influir más directamente. Un buen clima laboral favorece la motivación y el compromiso de la comunidad educativa en el aprendizaje organizacional” (Ministerio de Educación, 2005: 11).*

Como puede apreciarse este texto del Ministerio de Educación de Chile de hace tres lustros, confirman los aspectos teóricos señalados en el punto anterior respecto al liderazgo y la toma de decisiones.

#### **4. GESTIÓN ESCOLAR EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN CHILE**

La gestión escolar en la educación pública en Chile tiene una serie de contradicciones, siendo la más relevante, aquella que establece el MBD –elaborado y entregado por el Ministerio de Educación– de responsabilizar al director y al equipo de gestión de la conducción del PEI, pero que ellos no construyen, a lo más, dan indicaciones; es determinado por la Corporación Municipal de Educación correspondiente o el Departamento de Administración de la Educación Municipal –DAEM–, en los casos que existe, a pesar que el Estatuto Docente (Ley N° 19.070, 1991) así lo establece para todos los establecimientos educacionales, tanto públicos como privados. No hay que olvidar que desde 1980 el estado de Chile se desprendió de la propiedad de sus escuelas y liceos –salvo 70 establecimientos técnico-profesionales que mantuvieron la propiedad del estado, pero son administrados por entidades privadas (Decreto Ley N° 3.166, 1980)–, traspasándole la propiedad y la gestión a los municipios del país; ello se hizo, según se indicó, para descentralizar la gestión educativa pública.

En ese contexto, un número pequeño de municipalidades ha elaborado sus planes y programas propios, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (Ley N° 18.962,

1990) y mantenido en la Ley General de Educación (N° 20.370, 2009). Por otra parte, se le entregan al mismo equipo directivo que implemente y evalúe el currículo para cuya elaboración no han tenido la autonomía para preparar ambos aspectos; tanto el currículo como los criterios evaluativos los fija el estado, salvo el pequeño grupo de municipios señalado precedentemente en lo curricular; más aún, en las evaluaciones externas nacionales (SIMCE) o internacionales (PISA) ni siquiera pueden intervenir en su aplicación, tampoco los profesores del establecimiento: la ejecuta personal externo al establecimiento educacional.

La gestión de personal, en cuanto contratación y despido, radica también en la Corporación Municipal o el DAEM; la evaluación de desempeño profesional docente establecida en el sistema educacional chileno para los docentes de la educación municipal –conducido por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) del Ministerio de Educación–, el director tiene una incidencia mínima, al igual que el jefe de la Unidad Técnica Pedagógica –UTP–, al tener que elaborar ambos su parecer en el ítem Informe de Terceros, sobre distintos aspectos del quehacer de sus docentes en evaluación, entregando su visión local y contextualizada, de acuerdo a lo estándares fijados en el Marco para la Buena Enseñanza. Sin embargo, el MBD, tal como se indicó anteriormente, responsabiliza al director y su equipo de gestión *“acciones destinadas a la implementación de estrategias de mejoramiento de recursos humanos, desarrollo del trabajo en equipo y la generación de un adecuado ambiente de trabajo”* (Ministerio de Educación, 2005: 11).

La gestión de los recursos financieros son realizados también a nivel central de cada Municipio; se dio un paso muy pequeño cuando se autorizó el manejo de algunos pocos recursos económicos al director a través de la Ley N° 19.410 (1995), especialmente en lo que respecta a fondos de caja chica. El MBD responsabiliza al director y su equipo de gestión de *“la obtención de recursos y su adecuada administración”* (Ministerio de Educación, 2005: 11); gracias a este aspecto, cuando un equipo de gestión de algún establecimiento logra

allegar recursos a través de algún proyecto, puede disponer de él, rindiendo cuenta al Municipio.

En síntesis, en el sector público, cuya gestión la han ejercido los municipios, la autonomía de gestión en sus diferentes aspectos prácticamente no ha estado presente –como indica la teoría– en las escuelas y liceos del país. A partir de la Ley N° 21.040 (2017) que crea el nuevo sistema de educación pública –citado en la Introducción–, con el cual en un plazo de varios años se irá traspasando a los 71 Servicios Locales de Educación Pública los establecimientos municipalizados. En la mencionada ley no se les otorgan mayor autonomía de gestión a los equipos directivos de las escuelas y liceos bajo su dependencia; en vez de ejercer la gestión cada municipio, ahora lo hará cada Servicio Local.

A juicio del autor de este artículo, y de acuerdo a la teoría existente y expuesta sobre autonomía de gestión, mientras ella no sea ejercida integralmente por los equipos de gestión de las diferentes unidades educativas no habrá un mejoramiento significativo en la calidad de la educación pública; esta propuesta no significa privatizar la educación pública, como algunos podrían pensar; simplemente es aplicar la teoría de autonomía de gestión existente –explicada precedentemente– desde hace cerca de 30 años. Por su parte, el Director y su equipo de gestión deberán rendir cuentas de su labor a las autoridades pertinentes, que les aprueben su Plan Anual Operativo –como se denomina en algunos municipios– o, en términos administrativos, su planificación anual de tipo pedagógico y su presupuesto, como al mismo tiempo, la memoria anual con su respectivo balance (Caiceo, 2017). No hay que olvidar, a su vez, que la Contraloría General de la República realiza periódicamente una revisión rigurosa al respecto. Se trata, en última instancia en tener confianza en los equipos de gestión, generalmente asumidos en sus cargos por concurso ante la Alta Dirección Pública, organismo de derecho público, existente desde 2003, encargado de la selección, mediante concursos públicos, de los altos cargos de administración pública en el estado de Chile.



## **5. EXPERIENCIAS DE GESTIÓN ESCOLAR EN EL SECTOR PARTICULAR EN CHILE**

En la educación particular, tanto pagada como subvencionada por el estado, existen en mayor grado que en sector público, los diferentes tipos de autonomía explicitados anteriormente, aunque generalmente, el Director y su equipo de gestión solo ejercen plenamente la autonomía curricular y parcialmente los otros aspectos de la autonomía, pues ellos son ejercidos generalmente por el sostenedor del establecimiento educacional, salvo excepciones en algunos colegios confesionales. Por lo mismo, existen casos en que se dan plenamente la gestión curricular, la gestión de personal y la gestión financiera. Esto se aplica en algunos establecimientos en que existe un Consejo, compuesto generalmente por 5 miembros, designados por la entidad sostenedora, el cual nombra al Director, previo concurso, y esa persona puede ejercer la autonomía, junto a su equipo de gestión, preparando un plan anual, junto a su presupuesto; aprobados por la entidad superior, el director lleva a la práctica lo aceptado y periódicamente va rindiendo cuenta del avance de lo ratificado –generalmente cada dos o tres meses-; al finalizar el año debe realizar una memoria anual y presentar el balance, normalmente auditado por una institución externa. Gracias a este tipo de gestión, es posible adecuar los planes y programas de estudio al PEI, seleccionar el personal docente y no docente que se ajuste más al proyecto educativo institucional; podrá realizar las negociaciones colectivas con total transparencia, mostrando los presupuestos y los balances respectivos, entregando los beneficios que la institución pueda otorgar a sus trabajadores y, finalmente, se podrán hacer las inversiones necesarias para ir mejorando la infraestructura, los laboratorios, la biblioteca, adquiriendo y renovando la tecnología más adecuada y ojalá, de punta, para poder ir apoyando mejor a los docentes en el desarrollo de su acción pedagógica para que los estudiantes logren mejores aprendizajes, tanto valóricos como cognoscitivos de las diferentes asignaturas.

De esta forma, a un director con autonomía de gestión se le puede pedir cuenta sobre los logros y resultados institucionales; él es el responsable, de acuerdo al principio de unidad de mando señalado

por Fayol (1916). Para una labor de tal envergadura, el director debe poseer una amplia experiencia educativa en el aula, conocer las leyes laborales y los fundamentos de la administración financiera. Es así como el liderazgo del director es muy importante, unido a la toma de decisiones; se ponen en práctica ambos conceptos tan significativos y necesarios en el sistema educativo actual. El autor de este artículo ha podido aplicar esta metodología de gestión más plena en tres establecimientos educacionales particulares –uno pagados y dos subvencionados por el estado–; en los tres casos había problemas financieros al asumir (Caiceo, 2017). Por lo mismo, es posible concluir *“que no habría sido posible efectuar todo el saneamiento presupuestario y de mejoramiento en infraestructura y medios pedagógicos suficientes y necesarios, con el fin de alcanzar una educación de mejor calidad, si la autonomía de gestión, en el amplio sentido del término expuesto, no hubiera existido”* (Caiceo, 2017: 224).

## 6. CONCLUSIONES

Al llegar al final se puede constatar que se han cumplido los objetivos propuestos, enfatizando el liderazgo y la toma de decisiones en un contexto de descentralización y autonomía educacional, exponiendo la literatura pertinente y agregando algo propio del Ministerio de Educación de Chile al respecto, el Marco para la Buena Dirección. Al mismo tiempo, se ha expuesto la aplicación a la realidad chilena de la autonomía de gestión, tanto en el sector público como particular. Pero lo importante es hacer algunas reflexiones propositivas para el desarrollo de la educación post-pandemia, la cual asedia al mundo global desde fines del año 2019 con consecuencias muy graves para el desarrollo social y económico de los países: habrá un grave retroceso en el bienestar alcanzado por la población, aumentando fuertemente el nivel de pobreza a nivel global, pero especialmente en los países denominados en vías de desarrollo, como asimismo habrá altos índices de cesantía. ¿Cómo gestionar la educación ante un escenario tan devastador?

En efecto, al iniciar este artículo aún no se vislumbraba la magnitud de la crisis post-pandemia; a mediados de junio, la realidad, a lo menos en Chile, supera a los pronósticos vislumbrados a fines de abril cuando se hablaba de retorno seguro a la escuela. Por lo mismo, las medidas de gestión escolar deberán ser bastante más rigurosas y profundas que las expuestas. En efecto, los colegios particulares subvencionados con financiamiento compartido deberán rápidamente asumir la gratuidad si desean subsistir, puesto que las familias que podían cancelar algún valor, ya no podrán hacerlo por cesantía o por disminución de su estándar de vida; algo similar deberán hacer algunos establecimientos particulares pagados: transformarse en gratuitos; ambas medidas significan una reconversión de las plantas docentes y de asistentes de la educación, que seguramente implicará desvinculaciones laborales o, a lo menos, disminución de remuneraciones, Los derechos laborales estarán expuestos, en algunos casos, brutalmente. Por su parte, los establecimientos públicos deberán recibir de las autoridades pertinentes mucha mayor autonomía en su gestión para poder enfrentar la nueva realidad y también replantearse sus plantas de trabajadores, pues muchos estudiantes emigrarán de la educación particular a la pública.

Justamente, la crisis ha demostrado la gran capacidad de adaptación, creatividad e innovación que han tenido los educadores en todo el orbe para mantener a millones de niños, niñas y adolescentes con educación a distancia por varios meses; en el caso de Chile, capaz que sea todo el año escolar 2020. Si se desea aprovechar esta nueva realidad posible para la educación será necesaria la mayor autonomía en la gestión de las instituciones para que puedan fomentar nuevas formas de innovación, permitiendo la colaboración dentro de las mismas, como al mismo tiempo entre organizaciones educativas e incluso con agentes externos al sistema escolar, los cuales pueden compartir recursos y experticia. Es decir, se está frente a un nuevo espacio que posibilita introducir más tecnología en el plano metodológico y también poder crear un nuevo currículo frente a las inéditas necesidades que el país tiene y tendrá ante el nuevo escenario nacional y mundial. En este contexto, es conveniente que los docentes

se conviertan en agentes de cambio y que no solo implementen la innovación (Reimers; Schleicher, 2020).

Sin embargo, es necesario señalar que en Chile se pudo enfrentar esta crisis en lo educacional, usando tecnología, gracias a que se inició el Proyecto Enlaces en 1993 en el sistema escolar chileno, muy tímidamente en la Región de La Araucanía –la más pobre y con peores índices escolares–, pero que a comienzos de este siglo se fue convirtiendo en una necesidad en escuelas y liceos; posteriormente el Ministerio de Educación fue aportando conexiones a internet a todos los establecimientos financiados por el estado.

En el futuro inmediato, cuando se puedan reabrir las escuelas, habrá que realizar un diagnóstico de los aprendizajes de los alumnos para replanificar los contenidos fundamentales, seguramente de todo este año escolar para concretarlo el próximo, reduciendo aquellos para que los estudiantes reciban lo mínimo de dos años en uno. Pero, quizás lo más relevante, será contener y apoyar en el ámbito socio-emocional a la gran mayoría. Como habrá que mantener mayor distancia entre los alumnos dentro de las salas de clases, habrá que efectuar doble jornada de clases o mantener algunos aspectos en clases presenciales y en otros, continuar con educación a distancia. Ello significará un problema de gestión mayor, pues seguramente se necesitarán más docentes y el estado no estará en condiciones de elevar significativamente los recursos, pues deberá enfrentar muchas otras prioridades.

Frente a esta nueva realidad, las comunidades educativas deberán robustecerse como tales, en que prime la solidaridad y el comunitarismo efectivo en los estamentos –docentes, estudiantes y padres de familia–, dejando atrás el individualismo, propio del neoliberalismo imperante. Los alumnos y alumnas deberán actuar más unidos y dejar atrás el booling. Un ex Rector de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señala sobre el futuro: “*A la luz de las opiniones emanadas del mundo de la intelectualidad, lo único que me atrevo a afirmar, con absoluta seguridad, es que se pondrá a prueba cuánto hemos aprendido de la lección de solidaridad y humanidad que estamos recibiendo*” (Rosso, 2020: E4).

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Decreto Ley N° 3.166: Autoriza entrega de la Administración de determinados Establecimientos de Educación Técnico Profesional a las Instituciones o a las Personas Jurídicas que indica. *Diario Oficial*. Santiago de Chile: 6 de febrero de 1980.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Ley N° 18.962: Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. *Diario Oficial*. Santiago de Chile: 10 de marzo de 1990.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Ley N° 19.070: Aprueba Estatuto de los Profesionales de la Educación. *Diario Oficial*. Santiago de Chile: 1° de julio de 1991.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Ley N° 19.410: Modifica la Ley N° 19.070, sobre Estatuto de Profesionales de la Educación, el Decreto con Fuerza de Ley N° 5, de 1993, del Ministerio de Educación, sobre subvenciones a establecimientos educacionales, y otorga beneficios que señala. *Diario Oficial*. Santiago de Chile: 2 de septiembre de 1995.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Ley N° 20.370: Establece la Ley General de Educación. *Diario Oficial*. Santiago de Chile: 12 de septiembre de 2009.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Ley N° 20.845 de Inclusión Escolar que regula la Admisión de los y las Estudiantes, Elimina el Financiamiento Compartido y Prohíbe el Lucro en Establecimientos Educacionales que Reciben Aportes del Estado. *Diario Oficial*, Santiago de Chile: 8 de junio de 2015.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Ley N° 20.903: Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente. *Diario Oficial*, Santiago de Chile: 1° de abril de 2016.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Ley N° 21.040: Crea el Sistema de Educación Pública. *Diario Oficial*, Santiago de Chile: 24 de noviembre de 2017.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Ley N° 21.091: Sobre Educación Superior. *Diario Oficial*, Santiago de Chile: 29 de mayo de 2018.
- BOLÍVAR, A. El liderazgo educativo y su papel en la mejora: Una revisión actual de sus posibilidades y limitaciones. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 9(2), 9-33, 2010. DOI: 10.5027/psicoperspectivas-Vol9-Issue2-fulltext-112.
- CAICEO, J. *Proyecto Educativo Cristiano: Fundamentos Antropológicos, Educativos y Sociales*. Santiago de Chile: Ediciones Facultad de Educa-

- ción de la Universidad Católica Blas Cañas, hoy Universidad Católica Silva Henríquez, 1996.
- CAICEO, J. *La Pedagogía de Dewey en Chile: Su Presencia, a través de sus Discípulos, durante el Siglo XX*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile, 2016.
- CAICEO, J. *Gestión Educativa. Teoría y Práctica en Chile: 1978-2016*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile, 2017.
- CAICEO, J. El Porqué del Desarrollo Insuficiente de la Filosofía de las Ciencias Sociales. *El Futuro del Pasado*, N° 9, 393-418, 2018. <http://dx.doi.org/10.14516/fdp.2018.009.001.014>.
- DE PUELLES, M.; SEAGE, J.; TORREBLANCA, J.; MERINO, J. & LÁZARO, E. *Elementos de Administración Educativa*. 2ª Edición, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Hispagraphis S.A., 1986.
- FILHO, L. *Organización y Administración Escolar*. Buenos Aires: Editorial Kapelusz, 1965.
- FLEET, N. Movimiento estudiantil y transformaciones sociales en Chile: una perspectiva sociológica. *Polis* 10(30), 99-116, 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682011000300005>.
- FREIRE, P. *Pedagogía do oprimido*. 4ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.
- GAIRÍN, J. *La Autonomía Institucional. Concepto y Perspectivas*. Santiago de Chile: FIDE Secundaria, 1994.
- HURTADO, J. *Metodología de la Investigación Holística*. 3ª Edición, Caracas: Editado por Fundación Sypal, Servicios y Proyecciones para América Latina, 2000.
- KOONTZ, H.; WEHRICH, H. & CANNICE, M. *Administración: Una Perspectiva Global y Empresarial*. 14ª Edición, México: McGraw-Hill Publishing Co., 2012
- MAGENDZO, A. Descentralización del Currículum Escolar: Una Aproximación a la Distribución Igualitaria del Conocimiento. *Anales de la Facultad de Educación*, Vol. II, Pontificia Universidad Católica de Chile, 60-75, 1989.
- MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO (1992). *Gerar e Gerir Recursos na Escola*. 1ª edição, Porto: Execução Gráfica: Rainho & Neves Ltda.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación*. Santiago de Chile: MINEDUC, 1994.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Marco para la Buena Dirección: Criterios para el Desarrollo Profesional y Evaluación del Desempeño*. Santiago de Chile: Publicación de la Unidad de Gestión y Mejoramiento Educativo, B&B impresores, 2005.

- POZNER, P. *Competencias para la profesionalización de la gestión educativa*. Buenos Aires: UNESCO-IIPE, 2000.
- RENDÓN, J. (Coordinación); OLIVAREZ, J.; ESCALANTE, J.; MEJÍA, J.; VILLA, M. A.; ARANDA, M. T. & SEGUNDO, M. *Modelo de Gestión Educativa Estratégica*. México: Secretaría de Educación Pública, 2009.
- REIMERS, F. & SCHLEICHER, A. *Aprendiendo durante la pandemia: De la disrupción a la innovación*. París: OECD, 2020.
- RIFO, M. Movimiento estudiantil, sistema educativo y crisis política actual en Chile. *Polis* 12(36), 223-240, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000300010>.
- ROSSO, P. P. Pandemia: Posibles escenarios del futuro, Entre la incertidumbre del presente y la niebla del futuro. *Diario El Mercurio*, Santiago de Chile, 31 de mayo de 2020, E4.
- SANDER, B. *Gestión educativa en América Latina: construcción y reconstrucción del conocimiento*. Buenos Aires: Editorial Troquel, 1996.
- SANDER, B. Políticas Públicas y Gestión Educativa en América Latina: Discurso Global y Realidades Locales. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana* 31, 13-30, 2002. No tiene DOI. Consultado el 2 de junio de 2020 en <https://pensamientoeducativo.uc.cl/files/journals/2/articles/227/public/227-536-1-PB.pdf>.
- SIERRA, G. M. Liderazgo educativo en el siglo XXI, desde la perspectiva del emprendimiento sostenible. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 81, 111-128, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.21158/01208160.n81.2016.1562>.
- STOLL, L. & TEMPERLEY, J. *Mejorar el liderazgo escolar: Herramientas de trabajo*. México: Centro de la OCDE, 2009.
- TAYLOR, F. & FAYOL, H. *Principios de la Administración Científica; Administración Industrial y General*. México: Herrero Hermanos S.A., 18ª edición, 1974. Publicados por primera vez en 2011 y 2016, respectivamente.
- TEDESCO, J. C. El cambio educativo desde la perspectiva de los decisores. *Perspectivas: Revista Trimestral de Educación Comparada* XXVII (4), 577-585, 1997. (Revista de la OIE-Unesco).