

¿POSICIÓN OLVIDADA? UNA MIRADA DESDE LA NORMATIVA A LA HISTORIA DE LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN CHILE

IVÁN NÚÑEZ
CONICYT-PUC

JOSÉ WEINSTEIN GONZALO MUÑOZ (*)
Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación

RESUMEN El artículo analiza, desde una perspectiva institucional, los últimos 80 años de evolución de la dirección escolar en Chile. El material de base son las diferentes normas que han regido a la educación pública de nuestro país. El trabajo se estructura en cuatro períodos de la historia educacional de Chile: 1929-1949; 1949-1978; 1978-1991; 1991-2009. A través de su revisión se explora la historia y evolución de la función directiva escolar. Se discute y concluye, entre otros aspectos, sobre la identidad y prestigio que ha tenido la dirección escolar, la formación que han recibido los directivos, las funciones y atribuciones que se le han asignado en el tiempo. Todos elementos centrales para enriquecer la discusión actual sobre esta dimensión clave para el mejoramiento de la educación chilena.

PALABRAS CLAVE dirección escolar; historia educacional chilena; normativa

FORGOTTEN POSITION? A VIEW FROM THE LEGISLATION TOWARDS THE HISTORY OF SCHOOL LEADERSHIP IN CHILE

ABSTRACT This paper analyzes the last 80 years of the evolution of Chile's school leadership from an institutional perspective. The material considered is conformed by the different norms that have governed public education in Chile. This documentary research is divided into four periods of Chile's educational history: 1929-1949, 1949-1978, 1978-1991, and 1991-2009. We explore the history and evolution of school leadership. We discuss and draw conclusions, among other aspects, on the identity and prestige that school leadership has had, the training received by school leaders, the roles, functions and attributions assigned to them. All of these are key elements for enhancing the current discussion on this key dimension for improving education in Chile.

KEYWORDS modernity; globalization; domination; market; ethics

RECIBIDO 02 Abril 2010
ACEPTADO 09 Junio 2010
CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO: Núñez, I., Weinstein, J. y Muñoz, G. (2010) ¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile. *Psicoperspectivas*, 9 (2), 53-81. Recuperado el [día] de [mes] de [año] desde <http://www.psicoperspectivas.cl>

* **AUTOR PARA CORRESPONDENCIA:**

Jefe de Estudios Área Educación, Fundación Chile. Correo de contacto: gmunoz@fundacionchile.cl

DOI:10.2225/PSICOPERSPECTIVAS-VOL9-ISSUE2-FULLTEXT-3
ISSN 0717-7798
ISSNe 0718-6924

El tema del liderazgo directivo está en el centro de la discusión educacional. La investigación ha constatado su enorme impacto en la mejora escolar, especialmente en escuelas vulnerables y, las políticas buscan incluirlo como un ámbito estratégico, conscientes de la alta rentabilidad educativa de dicha inversión: llegar a contar con directores de excelencia es una vía rápida para incidir en los numerosos docentes de aula. Sin embargo, se sabe poco de la dirección de los establecimientos escolares en Chile. Y menos aún de su historia. Una mirada larga y retrospectiva de ésta permitirá abordar con una perspectiva enriquecida la discusión actual.

La investigación realizada y el artículo se centran en los últimos 80 años de evolución de la dirección escolar en los establecimientos escolares en Chile, partiendo desde las leyes y reglamentos del primer gobierno del general Ibáñez y terminando en la nueva Ley General de Educación promulgada bajo el mandato de Michelle Bachelet. El material de base son las diferentes normas que han regido a nuestro sistema educacional. Se trata, entonces, de cómo se ha definido la posición directiva desde la institucionalidad y normativa¹. Se abarca sólo la dirección de los establecimientos públicos, administrados hasta los años 80 por el Ministerio de Educación y luego por los municipios, dejándose de lado los cada vez más numerosos establecimientos privados –para los cuáles la normativa suele ser mucho menos prescriptiva.

El trabajo se estructura en cuatro períodos de la historia educacional de Chile: 1929-1949; 1949-1978; 1978-1991; 1991-2009. Esta organización responde, básicamente, a que en cada uno de estos períodos se producen cambios normativos relevantes en sistema escolar que afectan la función de los directivos. A través de su revisión se explora la historia y evolución de la dirección escolar.

I. Período 1229-1949. Bases de la función directiva en Chile: Marcada distinción entre la educación primaria y secundaria

La normativa aprobada sobre todo al inicio de este período tendió a regular rígida y acuciosamente a los docentes del sistema escolar, tanto de la función de enseñanza en aula como de la función directiva. Hubo normas distintas según se tratase de directores de escuelas primarias o del personal directivo de liceos. Respecto a los primeros,

¹ Por lo tanto, este artículo no aborda el cómo la dirección escolar se ejerce en la práctica. Para ello debiera recurrirse a otro tipo de documentación como los registros institucionales (sumarios, concursos, cuentas públicas, etc.) o el testimonio mismo de los actores (memorias, diarios, entrevistas, etc.).

se configuraban claramente las dimensiones administrativas, pedagógicas y sociales de su rol, en un marco de relativamente baja autonomía, con una presencia cercana de los inspectores locales o provinciales. Respecto a los segundos, aunque se exigía la condición de profesor/a de Estado, la normativa enfatizaba la dimensión institucional-administrativa y no perfilaba un rol de supervisión propiamente pedagógica, en un marco de mayor autonomía, dada la menor densidad del aparato de “visitadores” de la educación secundaria.

Este período es particularmente importante debido a la perdurabilidad de varias de sus definiciones. Las normas de 1929 perduraron hasta fines de la década de los años 70, subyaciendo a la normativa de estatutos del personal que se sucedieron desde 1949. También perduró la normativa sobre formación de directores de escuelas primaria, que rigió efectivamente hasta los años 70, bajo la tutela de la Escuela Normal Superior y/o del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP). No hay indicios que en la educación media se hayan desarrollado procesos significativos de formación del personal de rectores o directores, a lo largo del período.

El momento inicial del período

En la evolución de la institucionalidad y gestión de la educación, entre 1925 y 1929, se desarrolló un proceso rápido y aparentemente inorgánico de cambios significativos. La dictación de la Constitución de 1925, la integración de todo el sistema escolar público bajo el Ministerio de Educación y la definición de la educación particular como “colaboradora” de la función educacional del Estado fueron pasos iniciales que dejaron huella. Particularmente relevantes fueron las transformaciones que implementaron los Ministros de Educación Pablo Ramírez y Mariano Navarrete, que se escalonaron entre 1929 y 1930, las que también abarcaron el ámbito directivo.

Las normas sobre el personal de directivos escolares en la educación primaria

Aunque la Ley de Educación Primaria de 1929² no reconoció formalmente la función de dirección escolar, su reglamento general del mismo año³, dedicó una detallada

² DFL. N° 5291, de 22 de noviembre de 1929, en Donoso (1937, pp. 557-571).

³ Decreto N° 3060, de 6 de agosto de 1929, firmado por Carlos Ibáñez y su Ministro de Educación Mariano Navarrete, en Ricardo Donoso (1937; pp.542-556).

normativa a las funciones y obligaciones de directores (y sub-directores) de escuelas. En ella predominaban las de naturaleza administrativa, minuciosas en exceso y orientadas al control de los recursos y del personal, por sobre las funciones pedagógicas y las de índole social o extra-escolar. Con todo, los directores de escuelas, debían ejercer obligatoriamente lo que al presente lo que hoy podría llamarse un “liderazgo pedagógico”⁴.

Desde otro ángulo, los directores eran incorporados a una cadena jerarquizada de mando que los subordinaba a los llamados “inspectores” del sistema escolar primario. Así, la normativa no les reconocía autonomía en el ejercicio de sus responsabilidades. Probablemente, la que tuvieron fue de hecho: en un país extenso y una sociedad mayoritariamente rural, el sistema escolar primario estaba altamente disperso, las comunicaciones eran insuficientes y, por ende, el control de los inspectores escolares era poco cercano e infrecuente. Esto, no obstante que las normas que regularon la función inspectiva⁵, insistían en tutelar y evaluar el desempeño de los directores, configurando los criterios con que los inspectores debían apreciar su labor, cautelando que se cumpliera con las disposiciones reglamentarias y se apreciara el prestigio, labor social y moralidad esperables en los directores de escuelas.

El Decreto de 1933 que creó la Sección Superior de la Escuela Normal “José A. Núñez”⁶, tuvo dos significados principales respecto a la función directiva en la enseñanza primaria. Por una parte, contribuía a crear condiciones para instalar o consolidar una carrera de los directores escolares. Por otra parte fijaba las competencias que había que desarrollar en los directores, además de cumplir requisitos de experiencia en los cargos inmediatamente inferiores.

El Decreto apuntaba a una carrera por varias vías. La ley de 1929 había distinguido las escuelas (de 1ª. clase, urbanas por lo general de ciudades medianas o grandes, y escuelas de 2ª. clase, urbanas también, pero de ciudades pequeñas o pueblos menores). En el Decreto de 1933, se jerarquizaban también los directores, se escalonaban respecti-

⁴ Entendemos por “liderazgo pedagógico” aquel que pone el foco central del trabajo de los directivos escolares en los procesos de enseñanza – aprendizaje (Elmore, 2008).

⁵ Decreto con Fuerza de Ley N° 4669, de 22 de agosto de 1930, que bajo firma de Ibáñez y de su Ministro Bartolomé Blanche, organizaba “el servicio de inspección de educación primaria”, en Donoso (1937; pp. 584-586).

⁶ Decreto 1679, de 2 de junio de 1933, firmado por el Presidente Arturo Alessandri y su Ministro Domingo Durán, en Ricardo Donoso (1937; pp. 700-703).

vamente los requisitos de acceso a su formación y se regulaban los procesos mismos de formación. Se reconocía que no se podía llegar a los más altos cargos de dirección escolar, sin haber aprobado una formación específica, que a su turno, exigía requisitos de acceso. Entre éstos, la aprobación de una formación específica de segundo nivel y la experiencia en los cargos inferiores del escalafón. Por su parte, la formación de segundo nivel, requería como norma la experiencia como docente de aula así como el título de normalista.

Es destacable que los cursos de formación de directores escolares tuvieran contenidos diferenciados según el nivel o jerarquía de los cargos para los cuales se habilitaba, lo cual suponía también que, sobre la base de contenidos comunes, se formaba para el desempeño en tipos de escuelas que eran diferentes, como se ha indicado. No había, sin embargo, formación específica para la dirección de escuelas de 3ª. clase, por lo común rurales uni-docentes o bi-docentes.

Los contenidos de estos cursos eran sugestivos respecto a los roles y capacidades de los Directores. Aunque el Reglamento de 1929 enfatizaba claramente la dimensión administrativa y de control de la función directiva, los cursos de formación diseñados en el Decreto de 1933, priorizaban contenidos pedagógicos, tanto de alcance teórico como práctico que, no obstante la poca extensión horaria de los cursos, podían contribuir a reforzar en los directores la capacidad para ejercer el “liderazgo pedagógico” que el propio Reglamento les atribuía en forma incipiente. También se apuntaba hacia un mejor desempeño de las responsabilidades de orden social o extra-escolar que el Reglamento (y también la normativa sobre inspección escolar) atribuía a los directores.

En cambio, los contenidos orientados a la administración y control, aparecían comparativamente disminuidos. Este sesgo podría deberse a la creciente convicción de que la enseñanza y la dirección de escuelas debían inspirarse no sólo en la bondad y minuciosidad de las normas ministeriales, sino en los saberes que acumulaban las disciplinas básicas de la pedagogía y la administración. Los rudimentos impartidos a través de la formación inicial en las escuelas normales, más la experiencia docente, no parecían suficientes para el ejercicio eficaz de la función directiva. Era necesaria una formación más elevada en el marco de una carrera profesional en construcción.

Las normas sobre el personal de directivos escolares en la educación secundaria

La educación secundaria fue regulada por una normativa de proyecciones largas: el Decreto N° 2868, del 31 de julio de 1929, firmado por Ibáñez y su Ministro Mariano Navarrete.⁷ De los diez títulos que lo componían, el VI se dedicaba específicamente al “personal administrativo superior”. Algunos de sus caracteres distintivos eran los que siguen:

1. Se establecía una función radicada en varios titulares, bajo el supuesto de una mayor complejidad y tamaño de los liceos, en comparación con las escuelas primarias: rectores y directoras, vice-rectores y sub-directoras, inspectores generales, etc., aunque no se explicitaba el moderno concepto de “trabajo en equipo”;
2. Ligado a lo anterior, subyacía como regla general, la existencia del régimen de internado y/o el de medio-pupilage en los establecimientos, cuya administración específica llenaría principalmente la función de los vicerrectores, subdirectoras e inspectores-profesores;
3. A pesar que en el reglamento se distinguían liceos superiores y liceos comunes, esta jerarquización no se veía reflejada en las normas sobre la función directiva. Había un sentido predominantemente administrativo-institucional de la función de los directores. Es cierto que se les instaba a visitar con frecuencia las clases, pero el reglamento no perfilaba mayormente esta actividad, que podía corresponder al actual concepto de “supervisión técnico-pedagógica”. En esto, había una fuerte diferencia con la normativa que regía a los directores de escuelas primarias. Es probable que la orientación más administrativa y menos pedagógica de la función directiva se haya debido a: i) una apuesta al profesionalismo de los profesores secundarios, dada su formación en la Universidad, lo que les proveería un dominio disciplinario suficiente; y ii) la dificultad para que un rector o directora formado en una determinada asignatura, tuviese autoridad pedagógica ante profesores de otras asignaturas. Puede haber confluído también la mayor complejidad de los establecimientos secundarios en comparación con las escuelas primarias, cuya administración parecía más simple.

⁷ Revisar Donoso (1937, pp. 348-353).

Respecto a formación específica para la función directiva, en el período no hubo una oferta de capacitación de rectores, directores y demás personal directivo de los liceos. La normativa no la registra como requisito formal para los nombramientos, ni tampoco parecen haberse efectuado cursos al respecto.

II. Período 1949-1978: Sobreabundancia de normativa y poca claridad respecto a la función particular de la dirección escolar

Se trata de un extenso período que, en sus inicios, tuvo una gran producción de normativa sobre el personal de la educación pública, para posteriormente sumirse en una estabilidad casi inercial. La primera regulación relevante fue el Estatuto de la Carrera Profesional de los funcionarios de las Direcciones Generales de Educación, aprobado por Decreto N° 4.129, de 23 de agosto de 1949. Luego, una nueva versión del mismo Estatuto, fue aprobada por DFL N°227, de 8 de marzo de 1951. Un tercer Estatuto, aprobado por el DFL. N° 280, de 5 de agosto de 1953, complementaba este ciclo de normas. Recién se produjo una consolidación entre todas estas producciones normativas, en el año 1960, en el Estatuto Administrativo, aprobado por el DFL N° 338, de 5 de abril de ese año, que incluyó un título especial para el magisterio, que tuvo vigencia hasta 1980.

En el período hubo la intención de ofrecer una carrera profesional docente, lo que también tocaba en alguna medida a la función directiva, en cuerpos normativos que eran comunes a las tres ramas del sistema escolar. Existió, a la vez, una voluntad para ganar en meritocracia y requisitos más exigentes. A pesar de esto, no hubo claridad sobre el rol específico que se esperaba de los directivos escolares y se diferenció poco su función respecto a la docencia en general. Se consolidaba así la visión “administrativista” de la función directiva descrita para el período anterior.

Funciones y atribuciones de los directivos en este período

El estatuto de 1949 establecía la existencia de 5 tipos de personal que dependían de las direcciones del Ministerio: directivo, docente, administrativo, especial y de servicio. La función directiva era definida así: funcionarios que, con facultades propias y responsabilidad directa, guían y supervigilan la función educativa y la actividad del personal que la ejerce con el propósito de alcanzar las finalidades asignadas a la educación nacional (Decreto N° 4.129, 1949). Era todavía una definición amplia, y con un claro sentido prescriptivo: el director era quien ejecutaba la política educativa nacio-

nal y velaba por algo que se establecía “fuera de la escuela”. Esta mirada, era poco clara respecto a las funciones específicas que debía desempeñar el personal directivo.

En el período, se ampliaron algunas atribuciones de los directores. El Estatuto de 1949, hizo referencia a la participación de los rectores o directores en la calificación de los docentes, que fue mejor definida en el caso del personal de las direcciones de enseñanza secundaria y profesional⁸. El Decreto de 1952, facultó a los directores de la enseñanza profesional para solicitar el nombramiento en propiedad de los profesores interinos y reemplazantes, a partir de una evaluación de sus capacidades. Finalmente, el estatuto de 1953 también introdujo una nueva atribución a los directivos en el marco de los procesos de selección de los docentes por concurso. Según el artículo 30, el jefe del establecimiento podía opinar y proponer, con informe fundado, a uno de los candidatos que contara con los requisitos. Esto se mantuvo en el Estatuto Administrativo de 1960. Si bien se trataba de una participación no resolutive, era indicativa de la importancia que se le asignaba a la opinión del director.

Esfuerzo por esbozar una carrera y ampliar las exigencias

A lo largo del período es posible encontrar un esbozo de carrera directiva, donde se reconocía a la dirección escolar como una función relevante y que requería ciertas condiciones especiales, sobre todo en secundaria y enseñanza profesional. A pesar de lo anterior, no hubo diferencias sustantivas entre las exigencias que efectivamente se hacían a docentes y directivos para ejercer sus funciones. En primaria, se siguió exigiendo formación especial (mediante un curso ad hoc), lo que se aplicaba a la gran mayoría de los directores del nivel. En el caso de la educación secundaria esta exigencia no existía.

El Estatuto de 1949 estableció requisitos comunes para desempeñar funciones docentes y directivas: el principal, poseer título de profesor otorgado o reconocido por el Ministerio de Educación. Establecía este mismo estatuto un mecanismo de concursos

⁸ Aunque la aplicación práctica de las regulaciones estatutarias sobre calificaciones o evaluación sobrepasa el carácter de este artículo, puede afirmarse que no fue generalizada ni persistente. Esto en parte pudo deberse a que las calificaciones requerían de reglamento e instrumentos técnicos, cuya elaboración y aprobación se entrampó en la Superintendencia de Educación entonces existente.

para ocupar los cargos directivos y docentes⁹. No hubo diferencias entre ambas funciones ni en las exigencias ni en el proceso de concurso, lo que evidencia la cercanía en el valor de ambas funciones.

El Estatuto de 1951 estableció algunas modificaciones respecto a los estudios y títulos necesarios para ejercer como docentes, que tendían a especificar mejor los requerimientos, para cada nivel en el sistema. Nuevamente, no se hicieron distinciones sustantiva en los requisitos para docentes de aula y para directivos. Respecto a la concursabilidad, se mantuvieron las definiciones del año 1949, aunque se especificó cómo debía operar este proceso, al mismo tiempo que aumentaba el número de excepciones a la regla (en que definía por tanto el Director General respectivo), lo que afectaba a dos tipos de directores: los de escuelas de 3era. clase y los de escuelas rurales de 2da. clase. Por tanto, se introduce un mayor grado de discrecionalidad con esta nueva norma en la selección de directores.

En el DFL. N° 280, de 1953, por primera vez fue posible apreciar nítidamente requisitos específicos para ejercer como docentes directivos, aunque limitados al caso de la enseñanza secundaria, industrial, agrícola, comercial y técnica. Estos requisitos se referían al origen del título y a los años de servicio en la enseñanza fiscal. Respecto a los concursos, se hacían algunos cambios importantes para los cargos docentes y, sobre todo, de directivos. El más importante era que se establecía una excepción de la concursabilidad para un grupo importante de directivos: los directores de escuelas primarias de segunda y tercera clase.

El Estatuto Administrativo, DFL. N° 332, de 1960, hizo otras modificaciones en los requisitos para cumplir funciones docentes, sobre todo en el reconocimiento de las diversas universidades aptas para entregar el título de profesor. Al igual que en 1951 y 1953, se avanzó en la especificación de los antecedentes académicos claves para cada nivel de enseñanza. El Estatuto además, estableció una interesante vinculación entre provisión de cargos, formación y experiencia directiva. Finalmente, mantuvo la lógica de concursabilidad para cargos docentes y directivos adoptada en la norma de 1953.

⁹ El artículo 15° del Decreto de Educación N° 4129, de 1949, estipulaba que la provisión en propiedad de un cargo directivo o docente se haría por concurso. Los artículos siguientes normaban los requisitos y procedimientos para realizar el concurso y para efectuar el consiguiente nombramiento, todo ello diferenciado según la respectiva rama del sistema.

Durante el período 1949-1960 hubo estabilidad general respecto a las categorías o escalafones asociados a la educación primaria, para efectos de nombramientos, ascensos y traslados. Los directores de escuelas de primera clase estaban en la cuarta categoría. Los directores de escuelas de segunda y tercera clase se ubicaban en la quinta y sexta categoría, respectivamente. Los directores de escuelas experimentales y especiales tenían un rango mayor: tercera categoría. Para estos últimos se definían exigencias más específicas que para los de escuelas primarias comunes: título de normalista y haber desempeñado el cargo de profesor de escuela experimental o en escuela de aplicación anexa a la normal al menos durante cinco años.

En el caso de la educación secundaria era notorio el mayor estatus que asumía la función directiva. Los rectores y directores de liceos de primera clase pertenecían al segundo nivel o categoría (los de liceos de segunda clase a tercera categoría). Las únicas funciones que estaban por sobre un rector de liceo de primera categoría eran las de visitantes, jefes de sección, secretario general e inspectores especiales de la Dirección General de la rama¹⁰.

Formación y perfeccionamiento de los directores

En este período hay un esfuerzo normativo por establecer dónde recae la responsabilidad del perfeccionamiento de los docentes y directivos de la educación pública. El Reglamento de 1949 estableció que sería el Ministerio de Educación el que definiría una norma que operacionalizara este tema. Para la educación primaria, la Escuela Normal Superior sería la responsable. Esto no se modificó con el decreto de 1952. Con el DFL de 1953, la recién creada Superintendencia de Educación asumió la responsabilidad de coordinar esta área – en conjunto con la Dirección de Educación correspondiente. Se añadió, eso sí, la “obligación” de asistir a las actividades de perfeccionamiento, lo que se mantuvo en el estatuto de 1960.

Las mayores exigencias asociadas a la función directiva tienen una “consecuencia formativa”: así se aprecia una mayor presencia de instancias formativas para los directivos escolares. Además de los cursos oficiales convocados por la Dirección de primaria y efectuados en la Escuela Normal Superior, existieron también los “Cursos libres de perfeccionamiento”, que también incluían oportunidades oficialmente reconocidas

¹⁰ Debe señalarse que no ocurría lo mismo en la enseñanza profesional, donde los directores de las escuelas industriales con grado técnico pertenecían a la segunda categoría.

de formación de directores escolares¹¹. En este sentido la formación del CPEIP en el gobierno de Frei Montalva significó una apertura de nuevas oportunidades formativas para los directivos, vinculadas a la investigación de avanzada y brindada por profesionales con formaciones profesionales diversificadas.

III. Período 1978-1990: Municipalización, fragmentación de la labor directiva y búsqueda de nueva carrera

Este fue un período heterogéneo respecto al curso que fue tomando la función directiva, que fue cruzado por un hito central: el proceso de municipalización de la educación pública de comienzos de los 80.

Inmediatamente antes del proceso de descentralización, hubo un intento por definir y fortalecer más específicamente a la función directiva, y al mismo tiempo ampliarla en términos de quienes participaban en ella. Por primera vez se explicitó la importancia del liderazgo pedagógico, alojándolo en una nueva figura: la del Jefe de Unidad Técnico Pedagógica (UTP). Si bien parte importante de estas orientaciones se normaron antes del proceso de municipalización y podrían entenderse como derogadas, varias de ellas han marcado la organización interna de los establecimientos desde la década de los 80.

La etapa central de este período está marcada por la municipalización, que introdujo un cambio importante en la función docente en general y por tanto en la directiva. El traspaso de la administración dejó amplios espacios de autonomía para los municipios, con el efecto consiguiente de no contar con un patrón común sobre cómo se entiende la función directiva.

Es posible encontrar, finalmente, un momento posterior a la municipalización, que se caracteriza por un esfuerzo de dotar a los docentes y directivos de una carrera que reconozca su particularidad -perdida como fruto de la descentralización educativa. Se elaboran varias propuestas que apuntan en esta dirección y que adelantan camino en la construcción de lo que posteriormente será el estatuto docente.

¹¹ Por ejemplo, en 1959, postularon más de 600 maestros a los cursos de perfeccionamiento ofrecidos por el Estado.

Cambios a fines de los 70: Nuevas directivas presidenciales sobre la educación nacional

En el año 1978 se produjo una fugaz, pero significativa modificación en las funciones de los directivos: la poco conocida Ley de la Carrera Docente¹² que, a pesar de su nombre, distinguía claramente entre la función docente de aula y la directiva, privilegiando a esta última. Otra modificación fue la conformación de los equipos directivos, al dictarse el reglamento orgánico para establecimientos educacionales dependientes del Ministerio de Educación, que estipulaba que¹³: a) el director es “jefe superior del establecimiento y, por lo tanto, responsable de su dirección, organización y funcionamiento, de acuerdo a lo que establecen las normas y leyes” (Decreto Ley N° 2327, 1978); b) éste debe poner foco en lo educativo: toda su capacidad y energía debe dirigirse a utilizar los recursos para cumplir de mejor forma posible dicha función fundamental; y c) se establece la función de Unidad Técnico Pedagógica, que concentraría las tareas “instruccionales” de la unidad escolar en esta nueva figura.

Se produjo con esta ley una primera definición de la función directiva que explicitó la importancia de que ella se concentrase en la misión central del establecimiento. A pesar de ello, escondía una contradicción en la función pedagógica de los directores: invitaba a focalizarse en esa función, pero al mismo tiempo “despojaba” a los directores de esta tarea central al crear la figura de las UTP. Adicionalmente, se definieron instancias de gestión del establecimiento que el director debía poner en marcha como los consejos de coordinación y los consejos de profesores. En ambos casos se trata de instancias sin poder resolutivo y que debían asesorar al director en sus respectivas áreas de especialización –como puede apreciarse cuadro siguiente. Esta definición normativa de “equipos directivos” es inédita y contrastaba con la omisión o la limitadísima conformación de dichos equipos en la normativa hasta entonces vigente.

¹² Decreto Ley N° 2327, del 22 de septiembre de 1978 y su Reglamento, aprobado por Decreto N° 1191, de 28 de noviembre de 1978.

¹³ A pesar de la municipalización – que supuestamente derogaba normas como ésta-, los establecimientos siguieron funcionando con esta prescripción. El reglamento en referencia fue complementado más tarde con la Circular Instructivo N° 15, de la Subsecretaría de Educación, de 22 de abril de 1981, “que imparte normas para el funcionamiento técnico pedagógico de los establecimientos educacionales”, que distinguió un “nivel de dirección”, un “nivel de planificación y supervisión”, encargado a la Unidad Técnico-Pedagógica, y un “nivel de ejecución” del que serían responsables los docentes de aula.

Tabla 1.

Equipos directivos en la Ley de Carrera Docente de 1978

- Se crea una estructura para los establecimientos educacionales: director, subdirector, unidad de inspectoría, unidad técnico – pedagógica, unidad de administración, consejo de coordinación, consejo de profesores. Se definieron además las figuras de Centros de Padres y Organizaciones de Alumnos, pero sin funciones asociadas a la gestión del establecimiento.
- Se fijan las funciones principales para los directores de los establecimientos, así como las de su subdirector: “responsable de organizar, coordinar y supervisar el trabajo de los organismos del establecimiento”.
- Se constituyen las unidades de inspección, que tendrían como jefe a los inspectores generales, cuya función sería “velar porque las actividades del establecimiento se desarrollen en un ambiente de disciplina, bienestar y sana convivencia”.
- Se crea la Unidad Técnico-Pedagógica: “organismo encargado de programar, organizar, supervisar y evaluar el desarrollo de las actividades curriculares”.
- Se definen al consejo de coordinación y al consejo de profesores. El primero es un organismo directivo, encargado de asesorar al director en distintas materias, en particular en la definición de las políticas del establecimiento. El segundo, con una fisonomía variable (todos los profesores, por curso, por asignatura, etc.), es también una instancia asesora del director, con foco en los temas instruccionales (como desarrollo profesional, rendimiento de los alumnos, etc.).

Fuente: Elaboración Propia.

Municipalización, descentralización de la función directiva y quiebre en su relación con el estado central

En junio de 1980, se dictó el DFL. N° 1-3063, para reglamentar las condiciones y procedimientos para el traspaso de servicios públicos de educación, salud y atención de menores a las municipalidades. Así, las municipalidades debían encargarse de la administración de personal, los bienes y el financiamiento de los servicios traspasados. En su artículo 4°, se estipulaba que “el régimen laboral y previsional del personal de los establecimientos traspasados se regirá por las normas aplicables al sector privado” (Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3063, 1980). Por otra parte, el Decreto N° 2.200, de 1978 – conocido como el Plan Laboral – había fijado las normas laborales, reemplazando, con un énfasis neoliberal, al antiguo Código del Trabajo. Las municipalidades fueron obligadas a recibir a todo el personal, con las remuneraciones que tenían al momento del traspaso. Pero debían recontratarlo en los términos de “empleador” municipal y “trabajador”, teniendo como “piso” salarial, los sueldos que habían tenido en el ministerio. Desde ahí en adelante, los empleadores municipales podían usar plenamente los criterios de la legislación laboral vigente para el sector privado.

En medio de estos cambios mayores, la normativa no hizo referencia a la función directiva. Quedaba entonces en manos de los sostenedores organizar la gestión del sector educacional, lo que se tradujo en una diversidad de visiones sobre las atribuciones y funciones de los directivos. Aún así existió continuidad y cambio: varias definiciones anteriores, entre ellas la de la existencia de una jefatura de UTP, siguieron operando en el sistema escolar municipalizado.

A pesar de esta omisión normativa, lo cierto es que la función directiva vivió una profunda transformación en este período. Al igual que los docentes, los directivos dejaron de ser “funcionarios públicos”, pasando a depender de instituciones descentralizadas, sin políticas claras hacia ellos y en un escenario de fuerte atomización¹⁴. Dejó de existir la carrera profesional – o funcionaria – al interior del Ministerio de Educación que, con altos y bajos, se había construido a lo largo de todo el siglo. Alcanzar un cargo directivo, por lo tanto, representó el final de una trayectoria y no un espacio intermedio en el cual existieran todavía oportunidades de desarrollo y escalamiento, como lo fue durante décadas. La función directiva perdió prestigio y centralidad. La diversidad con que cada municipio abordó la cuestión directiva –en términos de su selección y formación, por ejemplo–, consolidó este debilitamiento del status del director y de las otras posiciones directivas, e hizo más incierta esta función en el sistema escolar.

La demanda por una carrera docente en un contexto descentralizado

A pesar de dejar en manos de los municipios la organización y gestión de los recursos humanos, en la práctica, hubo una tendencia a conservar las estructuras organizacionales y laborales que se traían desde el Ministerio. Empero la crisis financiera de 1983 repercutió severamente en el sector público, obligando a los municipios a hacer “ajustes” y a despedir personal, reorganizando en algunos casos sus redes escolares. Surgió, entonces, una demanda por una legislación específica para los profesores, que incluso fue reivindicada por el oficialismo magisterial de la época.

¹⁴ Es importante consignar que, contra lo que suele pensarse, el gobierno militar no fue monolítico en estas materias, y hubo frecuentes enfrentamientos ideológicos entre facciones que propiciaban una mayor o menor intervención del Estado en la sociedad. Así por ejemplo el proceso de descentralización educacional estuvo cruzado por la tensión entre quienes deseaban eliminar la carrera docente, liberalizándola y quienes deseaban que el Estado mantuviera una presencia regulatoria. Véase, al respecto, Luis Eduardo González y Oscar Espinoza (1993), *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile, 1974-1989*. Santiago: PIIIE.

El gobierno militar, desde 1984 prometió un Estatuto Docente y comenzó a diseñarlo, hasta culminar en su aprobación legislativa por la Junta Militar de Gobierno a comienzos del año 1987. Ya en este período, competía en el equipo gobernante una mirada más regulatoria y centralista con una visión liberal de mercado. Se define en este proyecto a la función directiva y se introduce como su ámbito de responsabilidad todo lo que tiene que ver con los reglamentos internos, como puede apreciarse en el siguiente cuadro resumen.

Tabla 2.

Arículos destacados de la Ley 18.602¹⁵

<p>En el art. 3°, se definía: "... d) <i>Funciones de docencia directiva</i>: las atinentes a la dirección, supervisión, coordinación y orientación de la educación, y que conllevan tuición y responsabilidad adicionales directivas sobre el personal docente, paradocente, administrativo, auxiliar o de servicios menores, y respecto de los alumnos."</p> <p>Otro artículo relacionado era el 7°: "Los establecimientos educacionales dictarán reglamentos internos, los que deberán considerar, a lo menos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Normas técnico-pedagógicas 2. Normas técnico-administrativas, tales como: estructura general del establecimiento, delimitando los niveles de dirección, planificación, ejecución y coordinación; funciones de cada nivel y unidad del establecimiento, deberes y derechos de cada empleo tipo, normas sobre trabajo escolar de los alumnos y normas de vida escolar sobre responsabilidad y disciplina; y 3. Normas de prevención de riesgos y de higiene y seguridad".
--

Fuente: Elaboración Propia.

Como reacción a esta propuesta de carrera docente, y en un esfuerzo sistemático por plantear una alternativa más favorable para los profesores, en el año 1987 el Colegio de Profesores A.G., elaboró su propio proyecto de Estatuto Docente¹⁶ que no rescataba mayormente el peso de la función directiva. Al restablecerse el régimen democrático, el nuevo gobierno recogió la demanda magisterial de Estatuto Docente y propuso al Congreso Nacional un proyecto amplio sobre la "cuestión docente", que en lo relativo a las funciones docente y directiva incluía conceptos extraídos del referido proyecto gremial, dándose un peso predominante a los docentes de aula en los procesos de enseñanza-aprendizaje, como se verá en el próximo período.

Finalmente, durante los 80 se produjo otro cambio que afectó a la función directiva en el sistema escolar: la profunda transformación en la educación superior. De hecho,

¹⁵ Ley que dictó normas especiales para el personal docente que se desempeña en establecimientos educacionales

¹⁶ Revisar: Colegio de Profesores de Chile (1989).

se había traspasado en 1974 la responsabilidad de la formación de docentes, no siendo ya el Ministerio de Educación el responsable de formar a docentes y directivos. Con la liberalización de la educación superior, se produjeron dos consecuencias importantes y vinculadas entre sí: a) surgió inorgánicamente una oferta de formación inicial y en servicio muy heterogénea, y muchas veces poco pertinente a las necesidades de docentes y directivos; y b) la responsabilidad por formarse y capacitarse se volvió una decisión individual, eligiendo cada docente y directivo el tipo de formación a recibir. Ambos fenómenos han continuado hasta la actualidad, y han contribuido a conformar las características actuales de nuestros directivos, marcados por una carencia de liderazgo que movilice efectivamente a los establecimientos escolares hacia mejores aprendizajes¹⁷.

IV. desde la invisibilidad directiva en el estatuto a la promoción del liderazgo pedagógico (1991-2009)

En este período se ha transitado desde una definición que enfatiza la dimensión administrativa hacia otra que propugna el liderazgo pedagógico e incorpora nociones modernas respecto a las funciones de los directores. Sin embargo, estas no siempre se traducen en atribuciones efectivas en su labor. Hay un tránsito incompleto pero progresivo hacia una nueva dirección escolar, cuyo foco esté en la mejora sustentable de la calidad educativa del establecimiento y en el despliegue de su proyecto educativo, reconociéndose el valor que agrega al trabajo de los docentes¹⁸.

El estatuto docente (1991)¹⁹

Dado el propósito principal del Estatuto de mejorar las condiciones laborales de los docentes de aula, sus referencias hacia los directores no fueron copiosas y no se atribuyó a éstos una incidencia mayor en la gestión escolar. Su artículo 18° hizo una somera definición:

¹⁷ Mayores antecedentes sobre la situación de los directivos en el sistema escolar pueden encontrarse en Weinstein, J. (2009).

¹⁸ Este movimiento, por cierto, no es ajeno a las tendencias de los sistemas escolares en distintas partes del mundo. La presión por resultados, la ampliación de los mecanismos de *accountability* y la mayor responsabilidad que adquieren las unidades educativas, fuerzan una redefinición de la función directiva (OECD, 2008).

¹⁹ Ley N° 19.070, de 1° de julio de 1991.

La función docente directiva es aquella de carácter profesional de nivel superior que, sobre la base de una formación y experiencia docente específica, se ocupa de lo atinente a la dirección, administración, supervisión y coordinación de la educación, y conlleva tuición y responsabilidad adicionales directas sobre el personal docente, para-docente, administrativo, auxiliar o de servicios menores y respecto de los alumnos (Ley 19.070, 1991, art. 7).

El desempeño en las posiciones directivas fue reconocido con un incentivo salarial modesto: las asignaciones de responsabilidad directiva y la de responsabilidad técnico-pedagógica (que pueden alcanzar a 20% y 10% de la Remuneración Básica Mínima Nacional (que fija el valor salarial de la hora semanal/mensual de trabajo de los profesionales de la educación), respectivamente²⁰.

El requisito único que se fijó para que un docente pudiera acceder a los cargos directivos, era contar con estudios adicionales de administración, supervisión, evaluación u orientación vocacional (Ley 19.070, 1991, art. 65°). No se especificó el rango de estos estudios, de manera que aseguraran cierta idoneidad a los candidatos y fueran un filtro para la selección. Incluso se abrió la puerta a que, si no existen postulantes con dichos estudios, el cargo pueda ser ejercido por docentes sin mayor especialización.

La preferencia por los docentes de aula se expresó también en una poderosa especificación de su propia “autonomía profesional”. Si bien se planteó que dicha autonomía debía enmarcarse en el proyecto educativo del establecimiento y las disposiciones legales del sistema educacional, había una cerrada defensa de la misma. Así en el Art. 52° se planteaba que el docente es autónomo en lo referido al planeamiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje y en la aplicación de métodos y técnicas. Se fijaba así un límite claro para las funciones y atribuciones de los directivos en su eventual incidencia directa en las aulas.

No es casual que en el Estatuto de 1991 la “cuestión directiva” tuviera tan poca relevancia. Se asumía que el centro del proceso educativo está en el aula y en los docentes. En el límite, la dirección escolar era vista más bien como un asunto de coordinación, ejercida temporalmente por docentes con cierta preparación adicional e incluso,

²⁰ Posteriormente, la Ley N° 19.933, de 12 de febrero de 2004, incrementó estos porcentajes, pudiéndose llegar al 25% y al 15% respectivamente.

a los directores y a los jefes de UTP se les consideraba “docentes-directivos”. No se visualizaba ni menos se alentaba, un liderazgo centrado en lo pedagógico.

Concursabilidad para nuevos directores y “administración delegada” (1995)

Un lustro después, la Ley 19.410 introdujo ciertas modificaciones al Estatuto, flexibilizándolo y avanzando elementos de administración más modernos en las funciones directivas. Se fijó un procedimiento de concursabilidad pública para cubrir las vacantes de nuevos directores de establecimientos municipales: al producirse una vacante, cualquier docente que tenga los requisitos fijados puede hacer llegar su postulación a una comisión calificadora, que entrega listado de candidatos para la decisión final del alcalde²¹. El director seleccionado es titular del cargo por 5 años, puede reconcurrar y en caso de no ser nuevamente seleccionado permanece en la dotación docente del municipio.

Esta normativa estableció un proceso de renovación meritocrático para los nuevos directores, contrastando con la situación de los llamados “directores vitalicios”, que habían sido nombrados bajo el gobierno autoritario de Pinochet y que posteriormente gozaron de una extraordinaria protección política de parte de la oposición a los gobiernos de la Concertación²².

De igual manera, se fijó una primera aproximación a la rendición de cuentas. Así los directores no solo deben elaborar un informe anual detallando los resultados alcanzados –procedimiento de larga data en nuestra burocracia educacional-, sino que deben procurar que este documento sea informado a la comunidad escolar.

Adicionalmente, esta Ley introdujo la “administración delegada”, por la cual los alcaldes facultan expresamente a los directores para decidir sobre el destino específico de ciertos fondos que el municipio recibe para canalizar a los establecimientos. Así, el director puede administrar recursos para realizar proyectos de mejora de la calidad de la educación del establecimiento. Estos recursos son distintos y adicionales a la subvención escolar y no pueden utilizarse para pagar remuneraciones a los docentes, distinguiéndose así de los gastos regulares del establecimiento. La “administración dele-

²¹ Posteriormente, otras leyes han intentado profesionalizar mejor este proceso de selección, reduciendo el margen de arbitrariedad en esta designación alcaldía.

²² Si bien esta inamovilidad benefició a un grupo de personas individualmente consideradas, causó un enorme daño al prestigio de la función directiva e inhibió que se tomarán medidas a su favor -como extender las atribuciones de los directores o discutir seriamente sobre reajustar sus remuneraciones.

gada” es una primera manifestación real de fortalecimiento de la capacidad de gestión autónoma de parte del director del establecimiento escolar. No es, empero, una facultad del director, ni del consejo de profesores o el centro de padres –si bien estas instancias deben estar de acuerdo con aquella-, sino del sostenedor municipal, quién la otorga o la quita de acuerdo a su criterio.

Por último, se creó el primer sistema de incentivos colectivos para recompensar los buenos resultados alcanzados por un establecimiento educacional: el SNED (Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño). En este beneficio económico se premia a todos los docentes del establecimiento por igual, y no se hace ninguna mención específica del director u otros directivos. Continúa vigente la misma visión del Estatuto: la calidad de la enseñanza depende exclusivamente de los docentes de aula, por lo cual no merecen ninguna gratificación especial aquéllos que dirigen la institución educativa²³.

La nueva función directiva (2004)

En la norma legal referida a la modificación de la Jornada Escolar Completa (Ley N° 19.979, 2004), que normó diversos planos de la enseñanza, se precisó conceptualmente la posición directiva, inclinándose hacia el liderazgo pedagógico. Se definió que “la función principal del director de un establecimiento educacional será dirigir y liderar el proyecto educativo institucional” -y solo complementariamente se le solicita que gestione administrativa y financieramente el establecimiento.

Se precisa, en el art. 7° bis que, para cumplir esta función principal encomendada, los directores deben contar con ciertas atribuciones mínimas en el ámbito pedagógico, entre las que se cuentan:

1. Formular, hacer seguimiento y evaluar las metas y objetivos del establecimiento, los planes y programas de estudio y las estrategias para su implementación.
2. Organizar y orientar las instancias de trabajo técnico-pedagógico y de desarrollo profesional de los docentes del establecimiento.

²³ El SNED fue un punto de inflexión en la posibilidad de profesionalización docente. En efecto, la actual existencia de evaluación individual obligatoria para los profesores, así como el establecimiento de incentivos individuales vinculados a la excelencia docente, tales como la Asignación de Excelencia Pedagógica o la Asignación Variable de Desempeño Individual, serían impensables si no se hubiera instalado previamente este sistema de incentivos colectivos ni se hubiese sistemáticamente aumentado las remuneraciones comunes de los docentes.

3. Adoptar las medidas necesarias para que los padres reciban regularmente información sobre el funcionamiento del establecimiento y el progreso de sus hijos.

Estas funciones del director deben operacionalizarse en objetivos y metas institucionales, así como en objetivos y metas de desarrollo profesional que debe concordar anualmente con su sostenedor. Las acciones que desarrolle el director para cumplir con las metas deben ser evaluadas anualmente por los encargados de la educación municipal. En caso que obtenga una evaluación insatisfactoria, se deberá acordar una suerte de “plan remedial” que permita reforzar la labor directiva en los ámbitos deficitarios. En caso de mantenerse por un segundo año una evaluación insatisfactoria, el Concejo Municipal podrá remover al director.

Si bien esta normativa fija un norte claro a los directores, no les otorga mayores atribuciones en materias de gestión del cuerpo docente. En esta estratégica materia, las posibilidades de ingerencia efectivas del director se limitan a ser consultados cuando se selecciona a los docentes para el establecimiento, proponer personal a contrata o de reemplazo, y emitir una opinión –secundaria- en el proceso de evaluación docente²⁴.

Otro aporte de esta Ley fue la de reglamentar y hacer exigible la rendición de cuentas. Así, el director debe presentar a la comunidad escolar un informe escrito sobre la gestión anual, en materias como metas y resultados de aprendizaje, cumplimiento del calendario escolar, indicadores de eficiencia interna (matrícula, asistencia, aprobados, reprobados y retirados) o situación de la infraestructura.

También se profundizó en la “administración delegada”. Así, ella es exigible por los propios directores, y ya no es sólo una concesión del Alcalde. Además se incorporan nuevos ítems –o fuentes de financiamiento- que pueden ser gestionados autónomamente por la dirección, como programas de desarrollo ministeriales, la subvención de mantenimiento y la subvención pro-retención, que hacen que el monto de recursos facultativos de director pueda ser mayor.

²⁴ El sistema de evaluación en el sector municipal se basa en que cada docente es evaluado cada 4 años, debe presentar un portafolio de evidencia sobre su labor pedagógica, una auto-evaluación y se recoge la opinión sobre él de un par, así como del director. Por ello es que la opinión del director no pesa más que el 10% de la evaluación total del docente.

Finalmente, se constituye un órgano para promover la participación de la comunidad escolar, el Consejo Escolar, que es presidido por el director. Si bien esta instancia tiene un carácter informativo, consultivo y propositivo²⁵, es un espacio de encuentro periódico entre los distintos actores: alumnos, directivos, docentes, padres y sostenedor. Nuevamente la legislación especifica las materias que deben ser obligatoriamente informadas en el Consejo, y que, por ende, dejan de ser de exclusivo conocimiento del sostenedor.²⁶ Las posibilidades de participación escolar se han visto ampliadas por esta iniciativa pro-transparencia, que conlleva también ciertas responsabilidades de diálogo y socialización de información de parte de la dirección.

El marco de la buena dirección (2005)

Si bien no tiene un carácter vinculante, la elaboración y divulgación del Marco de la Buena Dirección, que fue elaborado por el Ministerio de Educación²⁷, es un paso relevante en la especificación de la nueva función directiva. En efecto, se reiteran los conceptos legales en boga respecto de la función directiva y las atribuciones asociadas en lo pedagógico, lo administrativo y lo financiero, pero se va más lejos identificando y precisando 4 dimensiones claves: liderazgo, gestión curricular, gestión de recursos y gestión del clima y la convivencia.

El liderazgo se traduce en la capacidad de la dirección para orientar a los actores escolares al logro de las metas del establecimiento. Se definen un conjunto de dimensiones y descriptores que permiten evaluarlo y potenciarlo, tales como la capacidad de administrar el cambio y el conflicto en el establecimiento, de entregar información útil para la toma de decisiones y asegurar la participación de la comunidad escolar en el desarrollo del proyecto educativo institucional.

La gestión curricular se orienta a que la dirección asegure el aprendizaje efectivo de los alumnos, poniendo especial atención al cumplimiento de los procesos de implementación curricular en aula, el control de la calidad de las estrategias de enseñanza-aprendizaje, y el monitoreo y evaluación en la implementación del currículo.

²⁵ Se abre la posibilidad legal de que un sostenedor vaya más lejos y opte por darle un carácter resolutivo al Consejo.

²⁶ Algunas de estas materias han sido muchas veces tratadas como confidenciales, como es el caso de los informes de las visitas inspectivas del Ministerio de Educación, los resultados de los concursos para docentes o el presupuesto anual –con todo el detalle de ingresos y gastos del establecimiento.

²⁷ Después de la exitosa experiencia de construir el Marco de la Buena Enseñanza, que codificó consensualmente los criterios para la evaluación nacional de los docentes de aula.

La gestión de recursos se focaliza en la capacidad de la dirección para obtener, distribuir y articular estos recursos en función de las metas del establecimiento, en particular respecto del proyecto educativo institucional y de los resultados de aprendizaje de los alumnos. Debe considerarse que la definición de estos recursos abarca tanto los materiales y financieros, como los humanos –por ejemplo, la labor de la dirección en el reclutamiento, evaluación y desarrollo de los docentes a su cargo.

Por último, en la gestión del clima y la convivencia se destaca la labor que debe cumplir la dirección respecto de la generación de condiciones para que los distintos actores escolares puedan relacionarse adecuadamente, sentirse a gusto e identificarse con el establecimiento.

Debe destacarse que el Marco plantea una visión colectiva de la dirección, en que se fomenta la construcción de un equipo directivo, con director actuando como articulador y líder dentro de una cultura participativa.

Concursabilidad extendida (2005) y consagración del liderazgo educativo (LGE, 2009)

En paralelo al Marco de la Buena Dirección, en el 2005 se dictó la Ley 20.006 que hizo obligatoria la concursabilidad de los directores de los establecimientos municipalizados, acabando finalmente con la norma que permitía la existencia de “directores vitalicios”. Se fijó un calendario en que gradualmente todos los directores de establecimientos municipales han debido poner sus cargos a disposición, convocándose a concursos públicos para llenar estas posiciones. El período por el que asumen es de cinco años, pudiendo renovarse su mandato por otro período equivalente. En el procedimiento de selección del director se incorpora su “propuesta de trabajo” para el establecimiento, la que debe ser debidamente ponderada por la comisión calificadora. Esto marca una diferencia sustancial respecto de los tiempos en que lo principal era cumplir correcta y oportunamente con las instrucciones de la administración central. De igual modo en esta legislación se limita el poder discrecional del Alcalde: de hecho éste debe nombrar a quién figure en el primer lugar del concurso, y, sólo mediante resolución fundada puede nombrar a quién figure en el segundo lugar.

Esta nueva visión del director/equipo directivo, vino a consagrarse definitivamente en la recientemente promulgada Ley General de Educación, LGE (Ley N° 20.370, 2009). Se plantea en ella que éstos tienen derecho a conducir la realización del proyecto educativo del establecimiento que dirigen. Son deberes de los equipos docentes directivos

liderar los establecimientos a su cargo, sobre la base de sus responsabilidades, y propender a elevar la calidad de éstos; desarrollarse profesionalmente; promover en los docentes el desarrollo profesional necesario para el cumplimiento de sus metas educativas; y cumplir y hacer respetar las normas del establecimiento que conducen.

Y para que no queden dudas respecto del rol central de los directivos en relación al quehacer que los docentes desarrollan en las aulas, se especifica que para el mejor cumplimiento de estos objetivos los miembros de estos equipos de los establecimientos subvencionados o que reciben aportes del Estado deberán realizar supervisión pedagógica en aula (Ley N° 20.370, 2009).

La función de rendición de cuentas, que de hecho debe ejercer el director, está empero fijada por la LGE como un imperativo del sostenedor. Es el administrador y/o propietario del establecimiento quien tiene el deber de informar a los padres y apoderados respecto del conjunto de materias que fija la ley, entre las cuáles se cuenta los resultados académicos del establecimiento, así como el uso dado a los recursos fiscales percibidos. El director es, en este sentido, el ejecutor de una responsabilidad que le trasciende²⁸.

Con todo en este período final hay silencio respecto de nuevas exigencias o normas sobre la formación de los directivos. Sigue vigente el esquema de las décadas prece-
dentes, en que dicha formación, sea en la etapa de preservicio o bien para el desarrollo profesional mismo, es una opción individual, que cada directivo debe resolver por sí mismo, en alguna de las numerosas alternativas que le ofrece el mercado de la educación superior.

V. Conclusiones

Los capítulos anteriores han permitido ir conformando una mirada respecto a la evolución que tiene el ámbito de los directivos dentro de la educación chilena. A modo de resumen, el cuadro siguiente presenta, para cada período analizado en este estudio, la normativa principal y las características que asume la función directiva.

²⁸ El modelo de descentralización chileno se ha inspirado en la vertiente del *"local empowerment"* más que en el *"school empowerment"*, transfiriendo las principales responsabilidades desde el nivel central hacia un cuerpo intermedio (sostenedor) más que al establecimiento escolar mismo.

Tabla 3.

Cuadro Resumen: Directivos en la normativa educacional 1929-2009

Período	Normativa principal	Elementos clave de la función directiva
1929 – 1949	<ul style="list-style-type: none"> -Reglamento General de Escuelas Primarias, Decreto N° 3060, de 6 de agosto de 1929. -Reglamento General de Liceos, Decreto N° 2868, de 31 de julio de 1929. 	<ul style="list-style-type: none"> - Normativas diferentes para directivos de primaria y de secundaria. - Directores de escuelas primarias, con oportunidades de formación para el cargo y con mayor exigencia de ejercer supervisión pedagógica - Rectores de liceos, más autónomos pero enfocados en la administración
1949 – 1978	<ul style="list-style-type: none"> - Estatuto de la Carrera Profesional de los funcionarios de las Direcciones Generales de Educación, Decreto N° 4.129, de 1949. - Actualización del mismo Estatuto anterior, DFL N° 227, de 1951 - Tercer Estatuto que complementa este ciclo, DFL N° 280, 1953 - Estatuto Administrativo, DFL N° 338, 1960. 	<ul style="list-style-type: none"> - Poca claridad respecto al rol de los directivos - Diferenciación creciente (aunque débil) entre función docente y directiva - Se amplían algunas atribuciones de los directores de escuela - Mayores exigencias para cumplir función directiva - Consolidación de visión “administrativista” de la función directiva - Experiencias centralizadas de formación de directivos
1978 – 1991	<ul style="list-style-type: none"> -Decreto Ley N° 2327, de 1978, sobre Carrera Docente, de y su Reglamento, Decreto N° 1191 del mismo año. -DFL N° 1-3063, de 1980, sobre traspaso de servicios públicos a las municipalidades -Ley N° 18.602, de 1987 normas especiales para personal docente 	<ul style="list-style-type: none"> - Normativas que diferencian docentes y directivos y que avanza en el desarrollo de equipos de dirección -Alejamiento de los directores respecto a la supervisión o liderazgo pedagógico - Mayor autonomía para los sostenedores municipales, pero no para los directivos - Directivos dejan de desarrollarse a través de una carrera
1991 – 2009	<ul style="list-style-type: none"> -Ley N° 19.070, de 1991, Estatuto de los Profesionales de la Educación. -Ley N° 19.410, de 1995 -Ley N° 19.979 JEC con normas para directores -Marco de la Buena Dirección, de 2005 -Ley N° 19.715, de 30 de enero de 2001 -Ley N° 20.370, de 2009, Ley General de Educación 	<ul style="list-style-type: none"> -Estatuto de 1991 privilegia a los docentes de aula en desmedro de los directivos. -A partir de 1995, empieza a reconfigurarse y a revalorizarse el papel de los directivos -Muy recientemente, la normativa otorga mayor autonomía, fortalece los equipos de dirección y reconoce la centralidad del liderazgo pedagógico

Fuente: Elaboración Propia.

De esta sistematización de las transformaciones normativas de la función directiva en escuelas y liceos de carácter público a lo largo de 80 años analizados, surge un conjunto de conclusiones. Muchas de ellas son aún hipótesis tentativas que requerirían mayores antecedentes para ser validadas, pero ofrecen una primera aproximación a una historia de la dirección escolar por escribirse.

Una primera constatación es el quiebre de identidad y de carrera que se establece con la municipalización en los 80. En efecto, la referencia de los directivos como “funcionarios públicos” destacados, deja de ser prioritaria, pasando a pertenecer a una diversidad de instituciones sin vínculo entre sí, como son los municipios. Esto afecta también la carrera funcionaria: desde 1929 hasta esa fecha, el tránsito por la posición directiva era un importante eslabón dentro de las posiciones ascendentes que ofrecía la pertenencia al funcionariado ministerial. Con la municipalización, en contrapartida, los directores dejan de ser parte de una burocracia u “organización continua” como era el MINEDUC, en que dicha posición era intermedia entre ser docente de aula y ser funcionario de órganos provinciales o centrales. Se produce una separación clara y sin continuidad entre los niveles central (MINEDUC), intermedio (sostenedor municipal) y local (escuela), constituyéndose la posición directiva escolar en el estadio final de la carrera docente, en el sector público. Adicionalmente, se diversifican las condiciones de desarrollo de la carrera directiva: si en el pasado el Ministerio establecía requisitos claros y comunes que los postulantes a la dirección escolar debían cumplir, la municipalización hace que cada sostenedor opere sus procesos de selección, introduciendo matices particulares para el reclutamiento, y lo mismo acontece en relación a la capacitación o los modos de gestionar la labor de los directivos en la comuna. Así, en algunas comunas, los directivos tendrán fórmulas sistemáticas de desarrollo profesional, mientras otras no las considerarán en absoluto, o bien algunas generarán instancias de participación entre directivos de diferentes establecimientos, lo mismo que la administración delegada se extenderá como mecanismo de gestión en determinadas realidades. Esta marcada diversidad de la labor directiva que contrasta con la uniformidad del pasado ministerial ha sido estudiada en Marcel y Raczynski (2009).

En otro nivel, debe constatar que no ha sido abundante la normativa específica sobre la función directiva. Muchas veces, las tareas propias de los directivos, especialmente en lo atinente a lo pedagógico, han sido escasamente señaladas, y han estado subsumidas en la legislación general sobre la gestión escolar. En este sentido pareciera existir un predominio de la idea-fuerza del docente como el profesional experto en

la enseñanza-aprendizaje, dejándose escaso margen para que los directivos actúen con legitimidad en esta dimensión, existiendo un cambio solo en fechas muy recientes –en que incluso se exige la presencia del director en el aula. Dicho de otro modo, no ha sido sencillo que se produzca una distinción entre la función directiva y la función docente, ni menos que se acepte el primado de la primera en cuestiones pedagógicas. Se pasa de un entendimiento del director como un docente con ciertas atribuciones adicionales (*primus inter pares*), a una visión en que se destaca sus funciones distintivas en lo administrativo, excluyéndosele de la docencia directa en aula. Y la justificación de la necesidad misma de la dirección se ha fundado en la creciente complejidad organizacional. De hecho el tamaño de las unidades educativas opera como el factor clave en esta especialización directiva. Así, mientras las masivas escuelas básicas van requiriendo de un personal encargado a tiempo completo de gestionar la organización, las pequeñas escuelas rurales, con sus “profesores encargados”, se mantienen como un reducto impasible al paso del tiempo.

En la definición misma de la función directiva, ha sido difícil equilibrar lo relativo a la gestión pedagógica en relación a la gestión administrativa. Hay períodos en que se ha acentuado lo uno por sobre lo otro, como el actual en que se pide explícitamente que lideren el proyecto educativo del establecimiento, mientras que en otros ha primado lo administrativo (siendo la “autonomía docente” en el aula una frontera que los directores no debían ni podían traspasar). De cualquier manera, una constante en estos 80 años ha sido la restricción de su poder de gestión del personal docente de los directores, participando de manera secundaria en decisiones que niveles superiores de la organización (sea el MINEDUC, sea el sostenedor) toman en relación a reclutamiento, condiciones salariales y desvinculación de los profesores²⁹.

Se advierte también hay una progresiva complejidad y diversificación de la función directiva, que ha implicado abandonar la referencia exclusiva y unipersonal al director: se avanza hacia una visión en que se enfatiza el equipo directivo, tendiéndose a una especialización de funciones y a una apuesta por la complementariedad profesional. Si al inicio del período existía el director, el subdirector (muchas veces encargado del internado) y el inspector general (a cargo de la disciplina y la convivencia), luego se incorpora el consejero vocacional –u orientador– en los ’60, y en los ’80 se

²⁹ Este tema marca una diferencia sustantiva con las atribuciones que poseen los directivos en los establecimientos privados, que frecuentemente incluyen la gestión de recursos humanos, lo que de paso les obliga a una mayor responsabilización por los resultados obtenidos.

crea la figura del jefe de unidad técnico-pedagógica (UTP). Estas nuevas figuras directivas están llamadas a enriquecer la conducción en los establecimientos escolares, incorporando aportes profesionales específicos, pero también intentan liberar de ciertas responsabilidades al director, que debiera centrarse en otras que le son prioritarias y distintivas.

Otro tema esencial es la aproximación progresiva entre “rectores” de liceos y “directores” de escuelas. Así hay un acercamiento creciente entre el modo de consideración y ejercicio de la función directiva en la educación básica y media. Al inicio del período los liceos eran dirigidos por “rectores”, cuya imagen se asemejaba más al líder académico de una institución de educación superior, que a una de educación escolar; de hecho, muchos “rectores” eran también docentes universitarios. En la medida que los liceos se masificaron y dejaron de atender solo a la élite, también se *escolarizaron* en el sentido que en ellos pasaron a primar las normas y cultura propia de los establecimientos primarios. No es casual que si en el período fundacional de 1929 a 1949 la legislación hacía una permanente distinción entre ambas figuras, luego ellas son crecientemente asimiladas bajo un concepto común, lo que también se expresa en la organización del propio MINEDUC, disminuyéndose la separación entre las unidades dedicadas a la enseñanza básica y la media.

Hay transformaciones relevantes en relación a los procesos de formación que acompañan a la función directiva. Durante 40 años (desde 1929 hasta la creación del CPEIP), la formación de los directivos de escuelas primarias formaba parte de una malla curricular rígida y perfectamente alineada con las demandas que la organización ministerial hacía a sus directores: los postulantes solo debían seguir exitosamente un camino que era definido por la normativa y que establecía con precisión las distintas vías de ascenso, por lo cual ser aceptado en ciertos cursos y aprobarlos conducía al acceso a posiciones directivas. Pero con la formación del CPEIP se pasa a una apertura de las oportunidades formativas, en que empieza a respetarse las opciones personales de los futuros directores y en que se rompe esta progresión lineal entre formación especializada y ascenso organizacional. Luego con la municipalización y la emergencia de múltiples ofertas formativas de postgrado en las universidades, el espacio de la formación profesional se multiplica y diversifica, quedando definitivamente en manos de las personas su desarrollo profesional y se diferencia claramente la realización exitosa de procesos formativos de postgrado respecto del acceso a posiciones directivas. La homogeneización creciente entre básica y media también se manifestó en esta di-

mención formativa. Inicialmente, los directores de liceos no participaron del proceso de formación especial pre-CPEIP, puesto que se suponía que cada rector poseía una poderosa formación intelectual que no requería de cursos estandarizados. Posteriormente todos, sean directores de escuelas o bien de liceos, han ido siguiendo procesos formativos equivalentes.

En relación al reclutamiento de los directivos, debe señalarse que la posición del director en escuelas y liceos siempre ha sido relevante, buscándose preservar su designación en manos de las autoridades supra-establecimiento. La potestad de la nominación ha estado en permanente confrontación con la voluntad de racionalizar y “automatizar” la llegada a las posiciones directivas. Visto desde la legislación pareciera que ha existido una permanente disputa entre la “formalización” del acceso a las posiciones directivas, sustentada por las organizaciones gremiales, y la defensa de cierto poder discrecional en los nombramientos por parte de las autoridades ministeriales primero y las municipales después. Incluso en la versión más regulada, que es la que se ha alcanzado en la actualidad, el alcalde conserva la posibilidad de no nombrar al primero de la lista que ha seleccionado la comisión calificadora. Esta resistencia de la autoridad superior a permitir que este cargo sea ocupado sólo en base a méritos profesionales y por ende “medibles” objetivamente, muestra que los directores han tenido y siguen teniendo una ponderación técnica, política y de liderazgo comunitario más amplio, que no se desea abandonar a los designios de decisiones técnicas de terceros.

Finalmente, mirando en perspectiva, el cambio mayor de la función directiva en estos 80 años tiene relación con un cambio en el rol que se espera que los directores y el equipo directivo cumplan. Si antaño se pretendía que ellos fuesen los fieles y diligentes operadores de directrices que provenían desde el nivel central del sistema escolar, ahora se les demanda que se transformen en los líderes educativos de sus establecimientos. La normativa escolar ha recogido la idea-fuerza ya ampliamente aceptada, en los inicios del siglo XXI, que el cambio escolar debe radicar primeramente en las propias comunidades escolares y que ello requiere de un decidido liderazgo pedagógico.

Referencias

- Colegio de Profesores de Chile, A.G. (1989). *Proyecto de Estatuto Docente*. Santiago: Departamento de Comunicaciones.
- Donoso, R (1937). *Recopilación de leyes, decretos y reglamentos relativos a la enseñanza pública*. Santiago: Talleres de Imprenta de la Dirección General de Prisiones.
- Elmore, R. (2008). Leadership as the practice of improvement. En B. Pont, D. Nusche y D. Hopkins (Eds.), *Improving school leadership, Volume 2*. Paris: OECD.
- González, L. y Espinoza, O. (1993), *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile, 1974-1989*. Santiago: PIIE.
- Marcel, M. y Raczynski, D. (Ed.) (2009). *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago: Uqbar Editores.
- Pont, B., Nusche, D. y Hopkins, D. (Eds.) (2008). *Improving school leadership, Volume 1*. Paris: OECD.
- Weinstein, J. (2009). Liderazgo directivo. Asignatura pendiente de la Reforma Educacional Chilena. *Revista Estudios Sociales*, 117, s/p.