

---

## Revista de Estudios y Experiencias en Educación

REXE

journal homepage: <http://revistas.ucsc.cl/index.php/rexe>

---

# Liderazgo educativo en el nivel intermedio. Lecciones para Chile desde experiencias internacionales

Javier Pascual Medina<sup>a</sup> y Vanessa Orrego Tapia<sup>b</sup>

Universidad Diego Portales<sup>a</sup>. Pontificia Universidad Católica de Chile<sup>b</sup>. Santiago, Chile

*Recibido: 20 de junio 2021 - Revisado: 07 de marzo 2021 - Aceptado: 04 de abril 2022*

---

### RESUMEN

---

El objetivo de este estudio es reflexionar sobre los desafíos a los que se enfrenta Chile en su proceso de conformación de los nuevos Servicios Locales de Educación Pública desde la perspectiva del liderazgo educativo en el nivel intermedio. Para esto, hemos realizado un estudio de casos a partir de cinco sistemas educativos diversos - Francia, Japón, Nueva Zelanda, Ontario (Canadá) y Puebla (México) -, enfocándonos en sus experiencias en este tema. Los resultados sugieren que el nivel intermedio ha cobrado gran relevancia, aunque su posicionamiento ha dependido fuertemente de la estructura de gobernanza del país. Se vuelve relevante un equilibrio entre un Estado fuerte que apoye y ejerza directrices y la suficiente autonomía de los establecimientos. Esto se lograría a través del fortalecimiento de estructuras intermedias orientadas a la mejora que dirijan y otorguen sentido a las acciones del nivel central.

*Palabras clave:* Liderazgo intermedio; Política educativa; Gobernanza.

---

\*Correspondencia: [Javier Pascual Medina](mailto:Javier.Pascual@udp.cl) (J. Pascual).

<sup>a</sup>  <https://orcid.org/0000-0001-6850-7391> (javier.pascual@mail.udp.cl).

<sup>b</sup>  <https://orcid.org/0000-0002-0977-2280> (vanessa.orrego.tapia@gmail.com).

# Educational Leadership from the Middle. Lessons for Chile from International Experiences

---

## ABSTRACT

---

The objective of this study is to discuss the challenges Chile faces in its process of shaping the new Local Public Education Services from the perspective of educational leadership from the middle. For this, we have conducted a case study of five diverse educational systems - France, Japan, New Zealand, Ontario (Canada), and Puebla (Mexico) - focusing on their experiences on this topic. Results suggest that the intermediate level has gained great relevance, although its positioning process has strongly depended on the country's governance structure. A balance must be struck between a strong state that supports, guides, and provides adequate school autonomy. This would be achieved through the strengthening of middle structures oriented toward improvement that lead and give meaning to the actions of the central level.

*Keywords:* Leadership from the middle; education policies; governance.

---

## 1. Introducción

Décadas de investigación y evidencia internacional nos permiten decir con seguridad que detrás de una excelente escuela siempre hay un excelente líder (Leithwood y Louis, 2011). Sin embargo, para hacer que la mejora sea sustentable y escalable, la evidencia señala que no basta con desarrollar mejores líderes directivos, pues se necesita potenciar un mejor “sistema global de liderazgo” que implica que existan líderes competentes en todos los niveles del sistema que apoyen y generen las condiciones necesarias para el aprendizaje efectivo (The Wallace Foundation, 2006). Así, a medida que se ha ido ampliando la mirada se han identificado más espacios y actores relevantes para la efectividad de los procesos educativos, y el liderazgo que ejerce particularmente el nivel intermedio ha comenzado a ganar interés tanto de académicos como de creadores de políticas públicas (Zoro et al., 2017). Con todo esto, muchos actores de la academia y la política han insistido en que el nivel intermedio necesita un rol más fuerte que permita implementar los cambios desde el nivel central y movilizar ideas y estrategias locales (Hargreaves y Ainscow, 2015).

El nivel intermedio corresponde al conjunto de instituciones que se encuentran en el esquema de gobernanza del sistema de enseñanza entre la autoridad central y los establecimientos educacionales, incluyendo jardines infantiles, escuelas y liceos. En Chile, este rol ha correspondido a los sostenedores, aunque en el último tiempo la figura ha cambiado.

Como una manera de resolver algunos de los desafíos en la administración pública y fortalecer una estructura de liderazgo desde el nivel intermedio, en 2017 se promulgó en Chile la creación de una red de Servicios Locales de Educación Pública [SLEP], servicios públicos, autónomos y descentralizados funcional y territorialmente que administrarán la educación pública, reemplazando gradualmente a los fuertemente criticados sostenedores municipales. Los SLEP deberán velar por la calidad, equidad, inclusión y mejoramiento educativo permanente de cada establecimiento educativo bajo su administración. Así, con un personal altamente profesionalizado, entre sus responsabilidades está potenciar a los equipos directivos y

a los docentes prestando apoyo técnico-pedagógico y administrativo y organizando el trabajo colaborativo entre los establecimientos a su cargo a través de un trabajo en red. Cada SLEP es liderado por un Director Ejecutivo, seleccionado por concurso público, y junto al Consejo Local y los equipos directivos de los establecimientos a cargo, define un Plan Estratégico Local que fija la hoja de ruta de trabajo y articula los planes de mejora de los establecimientos educativos, las regulaciones ministeriales y las estrategias regionales de desarrollo, detallando un diagnóstico, objetivo y prioridades de desarrollo de la educación pública en ese territorio. Asimismo, los SLEP deben evaluar integralmente la educación a su cargo usando fuentes secundarias y levantando sus propias estadísticas, indicadores e informes (Bellei et al., 2018).

Este nuevo sistema de educación pública crea a nivel central una Dirección de Educación Pública, dependiente del Ministerio de Educación, y responsable de asegurar la conducción estratégica del sistema y coordinar la red de SLEP (Rivas, 2020). En total habrá 70 SLEP organizados en un territorio conformado por una o más comunas, aunque a la fecha solo se han puesto en vigencia 11, traspasando cerca de 650 establecimientos en 41 comunas, con una matrícula aproximada de 184.000 estudiantes (Dirección de Educación Pública, 2021). Esta evolución está a tono con la tendencia internacional, donde las instituciones intermedias colaboran con los establecimientos educativos pedagógica y administrativamente, proveen recursos y reportan evidencia para establecer metas de mejoramiento y diseñar planes de mejora que reflejen la realidad territorial (Anderson, 2017). Además, los SLEP tendrían la responsabilidad y el personal para poder alinear las expectativas y demandas de abajo hacia arriba y viceversa, ya que articulan la política pública con la democracia local fortaleciendo, en este camino, a los docentes y directivos escolares, reduciendo el trabajo administrativo y mejorando la administración de los recursos.

En este escenario de instalación y buscando posicionar el concepto de liderazgo intermedio en nuestro sistema de educación pública de manera pertinente y sostenible, el objetivo de este estudio es reflexionar sobre los desafíos que enfrenta Chile en su proceso de transformación de la administración pública desde la perspectiva del liderazgo en el nivel intermedio.

## 2. Liderar desde el medio

El nivel intermedio ha sido principalmente estudiado en el mundo anglosajón, y a sus actores se les ha caracterizado como agentes de democracia local, fuerza para el cambio y líderes articuladores de las políticas públicas, encargados de promover el compromiso con estándares y claras expectativas sobre los docentes y directivos escolares (Pineda et al., 2020). Compuesto en Chile por las direcciones o corporaciones municipales, y crecientemente por los SLEP, el nivel intermedio puede convertirse en una poderosa fuerza de cambio, en tanto mantenga un foco puesto en la mejora escolar y en asegurar las condiciones necesarias para que esto ocurra (Hargreaves y Ainscow, 2015). Su rol principal es asegurar y apoyar la calidad de la educación desde una dimensión política y práctica, como articuladores entre el nivel central y los establecimientos educativos, facilitando la comunicación en ambas direcciones y propiciando la coherencia del sistema educativo, fortaleciendo así la relación entre los objetivos del sistema y las necesidades locales (Anderson, 2017; Fullan, 2015).

En la relación de arriba hacia abajo, el nivel intermedio normalmente se alinea a las expectativas y demandas del nivel central del sistema escolar, pero a la vez lideran la implementación de políticas transversales de apoyo, ordenándolas y dotándolas de un sentido compartido. Esto es especialmente relevante para aquellas políticas relacionadas al fortalecimiento del liderazgo de los directivos (Pineda et al., 2020; Zoro et al., 2017). A su vez, en la comunicación de abajo hacia arriba, el carácter territorial del nivel intermedio lo posiciona como un actor privilegiado para la recolección y sistematización de información relevante desde los esta-

blecimientos escolares de su territorio, la cual puede ser levantada hacia el nivel central para orientar de mejor manera las políticas educativas (Anderson, 2017).

Con todo esto, diversos actores de la academia y la política han insistido en que el nivel intermedio necesita un rol más fuerte que permita implementar los cambios desde el nivel central y movilizar ideas y estrategias locales desde una perspectiva de liderazgo más que de mera gestión (Hargreaves y Ainscow, 2015).

En la literatura se entiende la gestión educativa como la organización de los recursos y personas en torno al cumplimiento de una meta determinada a priori por la organización (Cruzata y Rodríguez, 2016). El liderazgo educativo supera esta idea, destacando que mientras la gestión se basa en la resolución de problemas intentando reducir la complejidad de las situaciones, los verdaderos líderes deben hacerse cargo de esta complejidad y asumir el cambio no solo como un problema a resolver, sino como un objetivo a desarrollar (Stein, 2016). El liderazgo consiste en favorecer un entorno que permita crear y desarrollar la capacidad de los actores educativos para que se involucren en un aprendizaje de alto nivel y reflexionen sobre su propia práctica de enseñanza y aprendizaje. Liderar desde el medio, por lo tanto, puede definirse como una estrategia que incrementa la capacidad y la coherencia del nivel intermedio para convertirlo en un colaborador más efectivo hacia arriba, para el Estado, y hacia abajo, para sus escuelas, en pos de un mejor desempeño del sistema educativo (Fullan, 2015).

Si bien el liderazgo se entiende como un proceso de influencia (Robinson et al., 2019), lo cierto es que este se ejerce concretamente a través de prácticas desarrolladas por los líderes educativos (Marfán y Pascual, 2018). Así, diversos autores han estudiado las prácticas observables de líderes e instituciones intermedias que han dado mayores o menores resultados en los aprendizajes de los estudiantes de sus territorios. Investigadores nacionales e internacionales junto a sus equipos como Leithwood (2010), Leithwood et al. (2019), Anderson (2017), Uribe et al. (2016, 2017), Zoro et al. (2017) o Berkowitz et al. (2020) han revisado y sistematizado dicha evidencia, y en base a ellos hemos ordenado en 5 dimensiones un set de 30 buenas prácticas desde el nivel intermedio, capaces de incidir en la mejora de los aprendizajes (Tabla 1).

**A. Dirección Pedagógica:** El nivel intermedio es responsable de establecer la dirección del territorio, lo que se logra definiendo y comunicando claramente los objetivos e identificando los valores que mueven el cambio y la mejora de los establecimientos (Berkowitz et al., 2020; Uribe et al., 2016). Esta dirección, sin embargo, no puede tener cualquier orientación. Los buenos líderes intermedios comprenden que el eje central de su trabajo es el fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje, por lo que movilizan todos los recursos para formar una cultura educativa en la que todos los estudiantes del territorio pueden aprender (Hargreaves y Ainscow, 2015; Zoro et al., 2017).

**B. Desarrollo Profesional:** Los líderes en el nivel intermedio comprenden que su principal recurso son las personas que trabajan en el territorio, así, privilegian acciones y experiencias de desarrollo profesional implementadas directamente y en línea con las necesidades formativas y el trabajo cotidiano en todos los niveles que le competen (Berkowitz et al., 2020; Uribe et al., 2016). Así mismo, el nivel intermedio debe velar porque este desarrollo vaya en línea con un bienestar laboral y emocional de todos los individuos (Berkowitz et al., 2020; Leithwood et al., 2019).

**C. Monitoreo y evaluación:** El líder en el nivel intermedio toma cada decisión basada en evidencia empírica, recogida de forma deliberada y sistemática desde múltiples fuentes. Esta información debe permitir identificar con precisión los desafíos de cada escuela del territorio y generar un marco de trabajo que delimite el trabajo y las estrategias de mejoramiento en

todos los niveles del sistema (Leithwood et al., 2019). Cabe destacar que la toma de decisiones en base a datos no es solo una acción, es una actitud sobre una forma de entender el mundo que va más allá de la intuición, y que debe ser instalada culturalmente (Uribe et al., 2016).

**D. Vinculación sistémica:** Una de las principales características del líder intermedio es su posición privilegiada para orientar su atención a todo un sistema educativo y social del territorio, por lo que tiene la posibilidad de actuar como puente entre las escuelas, las familias y otras instituciones del mundo social (Uribe et al., 2016; Zoro et al., 2017). En ese sentido, si bien todas sus acciones deben considerar al territorio como un sistema holístico y complejo, algunas de ellas responden directamente a este desafío.

**E. Gestión de recursos:** Si bien el eje del liderazgo no debe estar en la administración y gestión de recursos, sigue siendo una parte importante de las responsabilidades y atribuciones que tienen los líderes de los territorios, en especial en lo que se refiere al presupuesto y al capital humano. Sin embargo, esta gestión debe tener siempre una orientación estratégica hacia el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes (Uribe et al., 2016).

**Tabla 1**

*Prácticas de liderazgo efectivas en el nivel intermedio.*

Dimensión	Práctica
A. Dirección pedagógica	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover una misión y visión compartida en el territorio</li> <li>2. Contextualizar el currículum del nivel central</li> <li>3. Promover altas expectativas sobre el aprendizaje de todos los estudiantes</li> <li>4. Promover un acercamiento sistémico al mejoramiento</li> <li>5. Promover una alineación pedagógica</li> <li>6. Implementar estrategias específicas y graduales de mejoramiento</li> <li>7. Establecer políticas de sucesión planificada</li> <li>8. Reducir el trabajo administrativo</li> </ol>
B. Desarrollo profesional	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Diseñar un plan de desarrollo profesional</li> <li>10. Realizar acompañamiento técnico-pedagógico</li> <li>11. Articular el desarrollo profesional con los desafíos del trabajo cotidiano</li> <li>12. Movilizar una transformación cultural</li> <li>13. Generar condiciones adecuadas para la seguridad y el bienestar laboral</li> <li>14. Generar condiciones para atraer a los mejores docentes al territorio</li> <li>15. Invertir en el desarrollo profesional del equipo interno</li> </ol>
C. Monitoreo y evaluación	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. Establecer sistemas de información sobre necesidades de formación</li> <li>17. Evaluar el impacto de las estrategias de mejoramiento</li> <li>18. Evaluar los aprendizajes de los estudiantes</li> <li>19. Identificar tempranamente a estudiantes en riesgo</li> <li>20. Transparentar los resultados de las evaluaciones</li> <li>21. Promover una actitud autocrítica en los miembros de la comunidad educativa</li> <li>22. Establecer un balance entre la autonomía y la rendición de cuentas</li> </ol>
D. Vinculación sistémica	<ol style="list-style-type: none"> <li>23. Utilizar las características del territorio como marco de acción</li> <li>24. Articular todos los niveles y tipos de establecimientos</li> <li>25. Crear comunidades de aprendizaje interescolares</li> <li>26. Promover la participación de las familias en los procesos educativos</li> <li>27. Generar acuerdos con el entorno y las instituciones del sistema social</li> <li>28. Crear estructuras que faciliten el liderazgo distribuido</li> </ol>
E. Gestión de recursos	<ol style="list-style-type: none"> <li>29. Administrar efectiva y ordenadamente los recursos</li> <li>30. Focalizar los recursos en políticas de fortalecimiento de los aprendizajes de los estudiantes</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia a partir de Anderson (2017), Berkowitz et al. (2020), Hargreaves y Ainscow (2015), Leithwood et al. (2019), Uribe et al. (2016) y Zoro et al. (2017).

La incidencia de estas prácticas es, por supuesto, indirecta, pues como ya se dijo, se trata de establecer las condiciones necesarias para que las escuelas se desarrollen de la mejor forma posible (Fullan, 2015). Es importante destacar, además, que ninguna de las prácticas es particularmente más relevante que otra, sino que deben comprenderse como esfuerzos coordinados para mejorar los aprendizajes a gran escala (Leithwood et al., 2019). Además, la interdependencia de estas prácticas responde a la multiplicidad de roles de los líderes en el nivel intermedio, pero además de las atribuciones y sistemas de gobernanza en los que se encuentren insertos.

Junto a las prácticas ejercidas por los líderes, Uribe et al. (2017) añaden que la organización del sistema educativo en el nivel intermedio debe considerar la gobernanza local y la autonomía de las instituciones. Los sistemas educativos tienen una gobernanza que los ordena y les da coherencia, La gobernanza alude a los mecanismos de autoconducción general de la sociedad, bajo la comprensión de una sociedad compleja y heterogénea, de múltiples actores con potencial incidencia en la política pública. Por lo tanto, es la capacidad de conducción que mantienen las diversas instituciones políticas que componen el sistema en coherencia y sobre un amplio número de actores con diversos objetivos (Mancebo, 2012).

Si bien los sistemas políticos y educativos están tendiendo gradualmente a su descentralización (Burns y Köster, 2016), lo cierto es que existen diversos tipos de gobernanza educativa actualmente, organizándose en niveles que van desde una centralización total a una completa descentralización. La OCDE (2015b) agrupa estos panoramas de acuerdos de gobernanza en cinco categorías y la figura 1 las resume y ejemplifica con sus distintos países miembros.

1. **Central:** El nivel central define y aplica las políticas. A veces tienen delegaciones regionales que aplican las políticas, pero que no tienen autonomía, por lo que siguen siendo consideradas parte del nivel central.

2. **Central con local:** El nivel central guía el sistema educativo, el cual es impartido por un nivel intermedio compuesto por municipios o autoridades municipales, con mayor o menor nivel de autonomía.

3. **Central compartido con los establecimientos:** El nivel central establece las normas y supervisa el sistema educativo, pero la administración de las escuelas está totalmente descentralizada y ellas gozan de alta autonomía

4. **Central con regional:** El nivel central diseña el marco legal y regula los principios, objetivos y contenidos. Los gobiernos regionales actúan como un nivel intermedio, e imparten la educación con diferentes grados de autonomía.

5. **Descentralizado:** El gobierno nacional no tiene injerencia en la educación, sino que tanto su diseño como implementación ha sido traspasada a instituciones o delegaciones educativas regionales, las cuales técnicamente se convierten en el “nivel central” de la región, con sus propios niveles intermedios. –por ejemplo, las provincias canadienses actúan como nivel central, y los distritos como nivel intermedio –.

**Figura 1**

*Panorama de acuerdos de gobernanza en los países de la OCDE.*



Fuente: OCDE (2015b).

Si bien no existe suficiente evidencia como para señalar qué tipo de gobernanza puede ser más efectiva, lo que sí es claro es que los diversos sistemas, estructuras y culturas pueden exigir diferentes prácticas de liderazgo en cualquiera de sus niveles (Marfán y Pascual, 2018; Uribe et al., 2017). Leithwood et al. (2019) señalan que el éxito de las acciones del nivel intermedio está mediado por las respuestas de los docentes, las cuales pueden verse influidas por su percepción y confianza en el nivel central y en sus propias capacidades colectivas, además de su percepción sobre lo disruptivas que resultan dichas acciones. Visto de otra manera, el éxito depende más de la percepción que tienen los docentes de los niveles que de un correcto equilibrio entre los niveles de apoyo y control desde el nivel central. Es por eso que es importante considerarlo en cualquier análisis.

### 3. Metodología

Para cumplir con el objetivo de este estudio, hemos desarrollado una investigación cualitativa a través de un estudio de casos. La selección de los casos es intencionada y sus criterios son tres: (1) cada caso debía ejemplificar un tipo diferente de gobernanza y (2) tener características estructurales diferentes entre sí, evaluadas según sus instituciones de nivel central e intermedio, presupuesto como parte del Producto Interno Bruto (PIB) y tamaño de matrícula de estudiantes, como se describe en la Tabla 2. Finalmente, (3) debían contar con suficiente información publicada en inglés o en español respecto al tema en discusión. Los primeros criterios ayudan a comparar distintas experiencias internacionales para nutrir la mirada sobre Chile, y el último era fundamental para la factibilidad de la investigación. Así, seleccionamos los casos de Francia, Japón, Nueva Zelanda, Puebla (México) y Ontario (Canadá). Sus características son retratadas en la Tabla 2.

Como técnica de análisis se usa el análisis documental, el cual apunta a ir más allá de la mera recuperación y difusión de la información recopilada para elaborar una nueva representación que facilite su consulta en torno al tema en estudio. A diferencia de una revisión bibliográfica o una sistematización de literatura, el análisis documental no busca ser representativo ni exhaustivo, sino que facilitar la aproximación al contenido de las fuentes de información con una nueva mirada, indican Peña y Pirela (2007). La selección de documentos se realizó priorizando aquellos que, bajo la forma de textos escritos, eran publicaciones oficiales referidas al liderazgo intermedio de cada país para someter a revisión las prácticas de liderazgo y gobernanza señaladas anteriormente por la literatura revisada. El análisis contempló tres

categorías: (1) la estructura de gobernanza a través de sus instituciones y responsabilidades, destacando el organismo o iniciativa a cargo del nivel intermedio; (2) relevando algunas experiencias significativas del nivel intermedio; y, finalmente, (3) sus principales fortalezas y desafíos en el marco de las prácticas de liderazgo efectivas en sus cinco dimensiones tratadas anteriormente en la Tabla 1.

**Tabla 2**

*Características generales de los sistemas educativos estudiados.*

	<b>Francia</b>	<b>Japón</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Puebla (México)</b>	<b>Ontario (Canadá)</b>
<b>Tipo de gobernanza</b>	Central	Central con local	Central compartido con las escuelas	Central con regional	Descentralizada
<b>Instituciones del nivel central</b>	- Ministerio de Educación Nacional, Enseñanza Superior e Investigación	- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	- Ministerio de Educación	- Secretaria de Educación Pública por Estado - Consejo Nacional de Autoridades Educativas	- Ministerio o departamento de educación provincial - Consejo de Ministerios de Educación
<b>Instituciones del nivel intermedio</b>	- Regiones Académicas - Academias - Departamento - Municipio	- Consejos de Educación de las Prefecturas - Consejos de Educación de las Municipalidades	- N/A	- Municipalidad	- Distritos Escolares
<b>Gasto nacional en educación (% del PIB)</b>	6,3%	4,1%	6,3%	4,4%	5,9%
<b>- Gasto público</b>	5,8%	2,9%	4,7%	3,7%	4,5%
<b>- Gasto privado</b>	0,5%	1,2%	1,6%	0,7%	1,4%
<b>Matrícula de estudiantes (miles)</b>	11.000	16.000	760	1.175	2.000

Fuente: Elaboración propia en base a [Duffin \(2021\)](#), [INEE \(2019\)](#) y [OCDE \(2013, 2015a, 2015b, 2018, 2020\)](#).

## 4. Principales Resultados

### 4.1. Francia: Hacia la descentralización de un Estado fuerte

Con una gobernanza central, Francia cuenta con un Ministerio de Educación Nacional, Enseñanza Superior e Investigación que administra todo el sistema educativo escolar del país, desarrollando la política educativa, el currículo y los materiales pedagógicos, fijando el presupuesto y regulando la profesión docente, incluyendo la contratación, formación y gestión de directores y profesores. Sin embargo, se observa una tendencia a la descentralización de algunas de las responsabilidades, como parte de los movimientos de democratización de la educación pública. Así, el gobierno se articula en delegaciones educativas regionales, desplegando algunas de sus responsabilidades en el territorio ([OCDE, 2015b](#)).

Administrativamente, el país se divide en regiones, departamentos y comunas, cada una de las cuales tiene funciones específicas asociadas a la educación. En términos regionales, hay 17 regiones y cada una está administrada por un Consejo Regional, elegido por votación para un período de 6 años. En materia educativa, el ministerio se descentraliza en la *région académique* o Regiones Académicas y *l'académie* o Academias: las primeras agrupan a las segundas, las cuales suman 30 y en cada una hay un Rector nombrado por el Presidente de la República. La Región Académica tiene como responsabilidad implementar la política educativa a nivel regional, especialmente en formación docente y deserción escolar, y proveer educación secundaria superior ([Comisión de Educación y Cultura del Senado, 2017](#)). La preocupación particular en deserción se debe a las altas tasas reportadas que atentan contra la equidad. Así, se ha desarrollado una política central de focalización puesta en práctica regionalmente, donde las regiones con mayores tasas de deserción se han definido como prioritarias y, dentro de ellas, los recursos priorizan a las escuelas donde asisten los estudiantes de estatus socioeconómico bajo introduciendo intervenciones multidimensionales que buscan mejorar sus resultados académicos ([OCDE, 2015b](#)).

En cambio, en el territorio de su jurisdicción, las Academias tienen atribuciones generales sobre el sistema escolar y específicas sobre la educación secundaria. Las responsabilidades generales incluyen el cumplimiento de las leyes y reglamentos nacionales en la región, definir la estrategia de aprendizaje, asegurar la gestión del personal y de los establecimientos, relacionarse con otros organismos del Estado, sobre todo aquellos locales, e informar al Ministerio sobre el funcionamiento de la educación pública de su territorio; mientras las funciones específicas consideran la gestión de las escuelas que ofrecen educación secundaria superior, entregar las subvenciones para material y gastos de funcionamiento, contratar y pagar al personal no docente ([Comisión de Educación y Cultura del Senado, 2017](#)).

A nivel subregional, se ubican los departamentos, que suman 101 y son administrados por un Consejo General elegido por sufragio universal. En materia educativa, el departamento se encarga de construir, mantener y equipar los establecimientos que ofrecen educación secundaria inferior, contratar al personal no docente, organizar el transporte y la alimentación escolar y definir el mapa escolar, el cual determina a qué escuela deben asistir los estudiantes según la zona donde viven. Tal como la región, cada departamento cuenta con un Prefecto nombrado por el gobierno y representante del Estado. Finalmente, hay 36.681 comunas dirigidas por un alcalde, quien es elegido por el concejo municipal por 6 años y es el responsable de gestión educativa en la educación parvularia y básica financiando materiales didácticos, ofreciendo comida y construyendo, ampliando y manteniendo los establecimientos educativos ([Comisión de Educación y Cultura del Senado, 2017](#)).

A nivel local, están los establecimientos educativos y aquí la figura del Director y el Consejo Escolar son muy importantes, pues, a diferencia de los otros países revisados, el Director representa al establecimiento ante el municipio y, en la educación media, ante la Academia. Mientras en el Consejo Escolar participan los docentes, representantes de los padres, el alcalde o el concejal del municipio y, desde 1990, se involucran en las decisiones del establecimiento asociadas a las condiciones materiales, operación financiera, uso de las instalaciones, reglamento y organización del tiempo escolar y de las actividades extracurriculares ([Comisión de Educación y Cultura del Senado, 2017](#)). Lamentablemente, esta dinámica y la centralización del Estado deja también a los directores escolares como aquellos que menor liderazgo reportan en relación a los otros países miembros de la OCDE en términos de gestión curricular, evaluaciones, asignación de recursos y contratación y despido de docentes ([OCDE, 2015b](#)).

Esta estructura de gobernanza es herencia de la tradición republicana y napoleónica que entiende la educación como un asunto de Estado, pero también de movimientos descentra-

lizadores a finales del siglo XX que buscaban dar mayor autonomía local. En este proceso, la dirección pedagógica y el desarrollo profesional parecen ser los focos de desarrollo del liderazgo en el nivel intermedio, aunque hay desafíos específicos asociados al acompañamiento técnico-pedagógico y la colaboración entre escuelas. Por ejemplo, el país ha avanzado significativamente en aspectos como el establecimiento de una misión y visión compartida territorialmente y la promoción de un acercamiento sistémico al mejoramiento a través de los Consejos Escolares, así como en el diseño de un plan de desarrollo profesional territorialmente situado gracias a la desconcentración de las reformas nacionales en las Regiones Académicas y Academias. Ahora bien, queda en evidencia que la dimensión de monitoreo y evaluación es probablemente la más débil desde el nivel intermedio, dada su fuerte centralización en el *Conseil National d'évaluation du Système Scolaire* o Consejo Nacional de Evaluación del Sistema Escolar, una entidad autónoma que, desde 2013, es responsable de evaluar a los estudiantes, aportar los conocimientos especializados en el tema y promover una cultura evaluativa entre los profesionales de la educación y el público general. La OCDE (2015b) suma el desafío de la administración asociada a la complejidad del sistema educativo y el aseguramiento de los recursos para satisfacer las necesidades educacionales concretas de ciertas instituciones o áreas, pues Francia presenta una distribución clara entre regiones más pobres y regiones enriquecidas.

#### 4.2. Japón: Un liderazgo que no se distribuye

Japón tiene un sistema de gobernanza del sistema escolar de tipo central con local (OCDE, 2015b), su estructura de gobernanza educativa es tripartita y sigue la distribución de su organización político-administrativa. Es decir, está compuesta de los niveles nacional, prefectural y municipal, considerando un total de 47 prefecturas y 1.719 municipalidades.

A nivel del central se encuentra el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte [MEXT] responsable de formular e implementar las medidas que buscan proveer igualdad de oportunidades y mantener los estándares educativos en todo el país, dar orientaciones, consejos y apoyos a los otros dos niveles y organizar los grados y niveles educativos (Comisión de Educación y Cultura del Senado, 2017). En 2013, el MEXT publicó el *Basic Plan for the Promotion of Education*, el cual define las estrategias y prioridades educativas, incluyendo la dirección de las inversiones educativas, objetivos y reformas (OCDE, 2015b).

En términos de liderazgo intermedio, las responsabilidades parecen estar compartidas a nivel regional y municipal. En el primero de estos niveles están los Consejos de Educación de las Prefecturas, organismos independientes encargados de tomar las decisiones y gestionar las políticas regionales en materia educativa, de esa manera, deben formular su propio plan básico basado en sus necesidades territoriales, pero usando el plan del MEXT como marco (OCDE, 2015b). Así, por ejemplo, tienen libertad para decidir la contratación, despido, condiciones de trabajo y salarios del personal docente y permitir su intercambio entre distintas municipalidades para garantizar una distribución de profesores más justa y equitativa para los estudiantes. Además, deben administrar las escuelas que ofrecen educación secundaria superior. El Consejo de Educación de la Prefectura está compuesto por 7 miembros, elegidos por el Gobernador y aprobados por la Asamblea Local de la Prefectura, quienes permanecen 4 años en el cargo (Comisión de Educación y Cultura del Senado, 2017). En el segundo nivel están los Consejos de Educación de las Municipalidades, un organismo independiente que tiene por responsabilidad la gestión de las escuelas y del currículo nacional en la educación básica y la educación secundaria inferior, así como la elección, entre uno de sus miembros y con aprobación del Consejo de Educación de la Prefectura, del Superintendente de Educación, el cual debe dirigir y supervisar la educación en el municipio. Los miembros del Consejo de Educación de las Municipalidades son 5 y son elegidos por el alcalde del municipio, tras la aprobación de la Asamblea Local Municipal, y permanecen también 4 años en el cargo.

Como se observa, tanto los líderes educativos regionales como los líderes municipales gozan de gran responsabilidad en la toma de decisiones, específicamente en relación con la dirección pedagógica, el desarrollo profesional y la visión estratégica, descritas previamente. Es más, es un caso especialmente interesante por su preocupación por mantener altas expectativas sobre el aprendizaje de todos sus estudiantes y su capacidad de identificar los desafíos de calidad y cantidad del capital humano en el territorio, al promover el intercambio entre sus docentes y buscando resguardar la calidad y equidad educativa del territorio. Además, resalta la autonomía otorgada en gestión curricular y la política de evaluación de los estudiantes (OCDE, 2015b). Sin embargo, el país también destaca como uno donde los directores de las escuelas declaran menor capacidad de liderazgo educativo, pues, en contra de las recomendaciones de *The Wallace Foundation* (2006), no se aseguran las condiciones mínimas para que puedan ser verdaderos líderes, ya que no participan de la toma de decisiones sobre la asignación de recursos ni la contratación o despido de los profesores.

Finalmente, algunos de sus principales desafíos para la mejora educativa, en términos de la estructura de gobernanza, tiene relación con la desigual situación económica de cada gobierno local y el desarrollo de la gestión y evaluación de todo el sistema educativo, buscando proporcionar apoyo e información de retorno a los niveles superiores para así, por último, otorgar mayor autonomía a los centros escolares (OCDE, 2015b).

#### 4.3. Nueva Zelanda: Un país sin nivel intermedio

La gobernanza en Nueva Zelanda es central compartida con los establecimientos escolares. De esta manera, el país cuenta con un Ministerio de Educación que funciona como una administración descentralizada que otorga gran autonomía a las escuelas (OCDE, 2015b). El tamaño de su matrícula total, que no supera los 800.000 estudiantes, podría explicar una parte de esta decisión.

Su división político-administrativa organiza el país en 11 regiones y 67 territorios locales, cuyas autoridades toman decisiones sobre distintos asuntos, excepto en la educación donde su participación es limitada. Así, la gobernanza educativa tiene sólo dos niveles, aunque ha habido iniciativas para contar con un nivel intermedio, lo que lo convierte en un caso interesante de revisar. El proceso de descentralización comenzó en 1989 tras la publicación de la política *Tomorrow's Schools*, la cual convirtió a las escuelas en el organismo central de la administración educativa, buscando desarrollar estrategias locales que dieran mejor respuesta a las necesidades de mejoramiento de cada comunidad educativa (Uribe et al., 2016).

A nivel central, el Ministerio de Educación desarrolla las políticas educativas y supervisa todo el sistema educacional, fija el currículo y los estándares de evaluación de estudiantes y profesores, provee financiamiento, guía las iniciativas gubernamentales (OCDE, 2013) y establece y paga el sueldo a los docentes (Uribe et al., 2016). Considerando la diversidad étnica del país, el ministerio promueve, por ejemplo, el *Ka Hikitia* y la *Tau Mai Te Reo*, es decir, la estrategia educativa y la estrategia sobre el idioma maorí en la educación diseñadas por la delegación maorí.

En cambio, en el nivel local se encuentran las escuelas y, en cada una de ellas, hay una Junta Escolar. La Junta Escolar es elegida cada 3 años y es la encargada de la educación ante la comunidad y el gobierno central, así, sus responsabilidades incluyen la dotación del personal, gestión financiera, realización de informes de rendición y medición de los objetivos de desempeño, establecimiento de los planes de educación en el corto y largo plazo asegurando que cumplan con las directrices nacionales, y nombrar y evaluar al director del establecimiento (OCDE, 2013; Uribe et al., 2016).

Esta dinámica permite que el país esté dentro de los más autónomos entre los miembros de la OCDE: el 76% de las decisiones en la secundaria inferior, por ejemplo, son tomadas directa y exclusivamente por las escuelas (OCDE, 2013). La ausencia de un organismo coordinador, sin embargo, ha causado la fragmentación del sistema educativo por la existencia de estructuras que no conversan adecuadamente para brindar apoyo y supervisión a las escuelas, la heterogeneidad de la capacidad de las Juntas Escolares para responder a las demandas del currículo nacional y la escasa participación comunitaria en la gobernanza local (Fullan, 2015).

Como una forma de resolver algunos de estos problemas, el Ministerio de Educación Neozelandés organizó dos iniciativas. Primero, articuló orientaciones para el trabajo de las Juntas Directivas. El *Policy Framework* fue uno de estos documentos y detalla el marco legal de las Juntas Escolares, así como sus roles y responsabilidades. No obstante, eran solo guías orientadoras y, bajo la estructura de gobernanza, cada Junta Escolar tiene autonomía para establecer sus propios marcos de actuación (Fullan, 2015), reiterando entonces la necesidad de equilibrar la autonomía y los apoyos externos y asegurar la capacidad de las Juntas Escolares para liderar la política educativa (OCDE, 2015b). Segundo, diseñó, en 2014, la estrategia *Investing in Education Success* buscando enfrentar el mejoramiento educativo a través de alianzas entre los establecimientos educativos, un modelo de trabajo del liderazgo intermedio ejemplificado por Anderson (2017). A pesar de la resistencia inicial, la reforma creó *Communities of Schools* (CoS) agrupando entre 5-20 escuelas por territorio y focalizando los esfuerzos en aquellas zonas donde estudian los estudiantes más vulnerables del país esperando mejorar el aprendizaje de todos ellos. Este sistema trabajó también en resoluciones vinculadas a las prácticas del liderazgo intermedio descritas previamente. Por ejemplo, el gobierno y los directores construyeron lineamientos de trabajo basados en cinco principios que incluyen, entre otros, poner en el centro el aprendizaje de cada estudiante en una cultura de altas expectativas, apoyar a los profesores y líderes educativos en su aprendizaje y crecimiento profesional como parte de mejorar el rendimiento educativo de los estudiantes y la responsabilidad de ambos actores de informar medidas de aprendizaje y logro y aumentar el estatus de la profesión formando claras trayectorias profesionales (Fullan, 2015).

Lamentablemente, como explica el análisis de Smardon y Charteris (2016), dos años después de ser implementada, la reforma era percibida por los directores de las escuelas como una estrategia de presión del poder central sobre la administración local que, a través del liderazgo intermedio, buscaba controlar la autonomía e imponer modelos de rendición de cuentas, especialmente entre aquellas escuelas más vulnerables. Además, la reforma fue percibida como pérdida del valor local y contextual, a favor de metas colectivas y modelos educativos nacionales, y una estrategia económica para reducir el financiamiento educativo local para dirigirlo a una capa más de la administración pública. Finalmente, los directores de escuelas creían que, aunque había principios, la visión de mejoramiento educativo global y a largo plazo era inexistente.

#### 4.4. Puebla: El problema de la oscilación política

México presenta una gobernanza que combina central y regional, pues el gobierno central diseña el marco legal y regula los principios, objetivos y contenidos de la educación, pero son los gobiernos regionales los que imparten y se responsabilizan por ella, con diferentes grados de autonomía (OCDE, 2015b). El país está dividido política-administrativamente en 32 entidades federativas.

En el nivel central, el gobierno federal está integrado por varias secretarías de Estado. En educación, esta secretaría se llama Secretaría de Educación Pública (SEP) y su función es proveer educación, velar por el cumplimiento de la Ley General de Educación y diseñar, ejecutar

y coordinar las políticas educativas, incluyendo los programas, planes y proyectos educativos de las escuelas resguardando la autonomía de cada Estado. En la educación primaria, por ejemplo, fija el currículo nacional, materiales didácticos y gestión educativa del nivel. Empero, tanto los servicios educativos como las normas administrativas varían entre cada Estado generando la necesidad de fortalecer la capacidad de asegurar una implementación exitosa de política (OCDE, 2015b). Otra institución relevante en este nivel es el Consejo Nacional de Autoridades Educativas [CONAEDU], el que agrupa a las autoridades federales y locales que, presididas por la SEP, se reúnen periódicamente para analizar el sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la educación (OCDE, 2018).

Las autoridades locales y ejecutoras del liderazgo intermedio en México son las municipalidades, quienes promueven y prestan servicios educativos, capacitan y actualizan la formación de sus profesores y participan, junto a las autoridades estatales y en base a los lineamientos de la SEP, en la administración, promoción y reconocimiento del personal docente (Rivas, 2020).

Entre los diversos Estados, destaca Puebla, porque, según Rivas (2020), ha presentado una mejora en sus resultados académicos en las evaluaciones nacionales, así como un aumento en cobertura y disminución en deserción. Aquí, en el marco de la autonomía concedida por el gobierno federal, la presencia del gobernador fue clave para impulsar una gestión modernizadora que transformó la educación pública, sigue el autor. Por un lado, el alcalde coordinó las políticas e intereses del Estado y los marcos promulgados por la SEP, particularmente la preocupación por la evaluación de la calidad educativa. Por otro lado, consolidó relaciones de trabajo con organismos claves como la OCDE y el BID para financiar y apoyar técnicamente el cambio, así como con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para alinearlos con la reforma.

La reforma conocida como Asistencia, Permanencia y Aprendizaje [APA] impulsó un modelo educativo centrado en objetivos locales, claros, medibles, acotados y sostenidos en un liderazgo capaz de prevenir la intervención política en la gestión pedagógica de los establecimientos educacionales, organizar el trabajo colaborativo entre los actores, facilitar la estabilidad del grupo profesional de funcionarios de alto nivel técnico y crear, al interior de la Secretaría de Educación del Estado, una Subsecretaría de Educación Obligatoria que agrupó, por primera vez, la educación parvularia, primaria y secundaria. Además, focalizó los esfuerzos en las escuelas con mayores condiciones de rezago vinculándolas a otras con mejor situación bajo el sistema de padrinaje. También fortaleció el apoyo externo de las escuelas a través del supervisor, un agente pedagógico que sirvió de puente entre los distintos niveles de gobernanza. Para promover sus perfiles pedagógicos, la Secretaría de Educación del Estado creó una Academia Poblana de Supervisores. Consecuentemente, APA articuló, en términos de prácticas de liderazgo intermedio, elementos claves descritos a propósito de la dirección pedagógica, desarrollo profesional y vinculación sistémica, siendo especialmente llamativa su capacidad para movilizar una transformación cultural hacia la colaboración entre las escuelas y la inversión en el desarrollo profesional de su equipo interno. Lamentablemente, en 2018 hubo un cambio en la Presidencia del país y en 2019 ganó en el Estado de Puebla el mismo partido político, el cual criticó duramente el modelo educativo federal y estatal, desarticuló el modelo APA e impulsó una nueva ley (Rivas, 2020).

Se observa, de esa manera, que México concentra funciones y atribuciones en manos federales, especialmente en términos de control curricular, libros de texto, evaluaciones estandarizadas de alto impacto y regulación de la carrera docente. No obstante, presenta desafíos específicos asociados principalmente a su diversidad geográfica, cultural y socioeconómica y, por ende, su capacidad para diseñar y entregar una educación de calidad que permita asegurar capacidad, distribución de las responsabilidades, compromiso y diálogo entre el gobierno

federal, los estados y los municipios (OCDE, 2015b, 2018). El caso de Puebla, además, revela la importancia de establecer políticas de sucesión planificadas que permitan la continuidad de la reforma, previendo los cambios en los partidos políticos que lideran la administración municipal.

#### 4.5. Ontario: Un ejemplo exitoso de liderazgo en el nivel intermedio

La gobernanza educativa de Canadá es descentralizada (OCDE, 2015b), de esa manera, la responsabilidad por la educación pública recae en las provincias y no en el gobierno nacional, siendo estas las que podríamos denominar el nivel central (Anderson, 2017). La distribución político-administrativa divide al país en 13 provincias, siendo Ontario la más grande cubriendo aproximadamente el 40% de la matrícula pública del país con 2.056.058 de estudiantes.

Cada provincia cuenta con uno o dos ministerios o departamentos de educación que son responsables de la organización, provisión y evaluación del sistema educativo fijando el currículo y las evaluaciones a estudiantes, pero cumplen únicamente de forma administrativa y están vinculadas solo moralmente a las políticas de calidad educativa. A nivel intergubernamental, los ministerios de las provincias se articulan en el Consejo de Ministerios de Educación [CMEC] encargado de debatir asuntos políticos, organizar actividades educativas, colaborar con el gobierno y representar internacionalmente a la educación. Una de sus principales iniciativas fue el marco *Learn Canadá 2020*, establecido en 2008 como una declaración conjunta para mejorar la educación, las oportunidades de aprendizaje y los resultados educativos globales. Por el contrario, a nivel local se toman las decisiones educativas, específicamente en el Distrito Escolar. Sin embargo, las responsabilidades delegadas en ellos dependen finalmente de cada gobierno provincial (OCDE, 2015b) y, por ende, sus posibilidades de ejercer un liderazgo intermedio varían considerablemente entre ellos. En 2009, esta situación cambió en el gobierno provincial de Ontario, tras modificarse el *Educational Act*.

La provincia de Ontario se divide en 37 Distritos Escolares y 72 Consejos Escolares. Cada Distrito Escolar, como ejecutor del liderazgo intermedio, tiene el mandato formal de cautelar la educación mejorando los resultados académicos y el bienestar de sus estudiantes (Anderson, 2017), así, deben desarrollar la política educativa local, fiscalizar el cumplimiento del *Educational Act* en cada escuela, decidir el uso de los recursos y la construcción de nuevos establecimientos educativos o su cierre y establecer, en cada escuela, un Consejo Escolar y un Comité de Participación de los Padres, los cuales participan en las decisiones tomadas en el Distrito Escolar. Así, entre los países revisados, es el único que, en términos de una visión sistémica, promueve formalmente comunidades de aprendizaje interescolar y la participación de las familias. Además, cada Distrito Escolar tiene un Director de Educación, quien es responsable de supervisar las operaciones del distrito considerando la gestión, mejoramiento educativo, operación y mantenimiento de las escuelas. En cambio, el Consejo Escolar es la autoridad local electa por votación popular durante las elecciones municipales, siendo responsable de establecer su propia visión, misión y metas, así como los planes de mejoramiento del establecimiento educativo en consulta con los padres y estudiantes, asegurar las condiciones que promueven el rendimiento y bienestar de los estudiantes y resguardar la administración eficaz del presupuesto y los recursos escolares, decidir sobre la dirección de las políticas y contratar y revisar el desempeño del Director de Educación.

Junto a lo anterior, Ontario ha establecido diferentes estrategias para mejorar el rendimiento de los estudiantes, cerrar brechas educacionales e incrementar la confianza en la educación pública. Una de ellas es el *Ontario Leadership Strategy* [OLS] (Winton y Pollock, 2016), un plan de acción que busca apoyar el rendimiento y bienestar estudiantil por medio del liderazgo en cada nivel de gobernanza. Así, apoya al Distrito Escolar en el desarrollo, im-

plementación y evaluación del impacto de su estrategia de liderazgo y facilita la participación de socios para promover los objetivos de la estrategia. Algunas de sus iniciativas incluyen mentorías a los líderes y una Junta ayuda a reclutarlos, seleccionarlos y transferirlos de forma sustentable para las escuelas y el sistema educativo. La OLS promueve, de esa manera, puntos clave de las prácticas de desarrollo profesional, específicamente el plan de desarrollo y la inversión en el desarrollo profesional del equipo.

Otra de las iniciativas desarrolla alianzas entre los estudiantes, profesores y familias bajo el modelo *New Pedagogies for Deep Learning*, basado en 6Cs – en inglés: carácter, ciudadanía, colaboración, comunicación, creatividad y pensamiento crítico – que compromete a estudiantes y profesores en problemas de la vida real buscando equipar a los estudiantes con las competencias que necesitan para prosperar en el mundo (Fullan, 2015). Como se observa, este modelo se focalizó en la dimensión de dirección pedagógica del liderazgo intermedio al promover una visión clara y un acercamiento sistémico del mejoramiento que sumó a varios miembros de la comunidad educativa.

Entre los países revisados, Canadá es aquel que mejor ha sabido equilibrar calidad y equidad educativa y sus líderes declaran mejores condiciones para ejercer el liderazgo dentro de los establecimientos. Sin embargo, aunque esta estructura de gobernanza dota gran autonomía al nivel local, sobre todo en gestión curricular, evaluación y asignación de recursos, exige también apoyo externo y mayor capacidad y posibilidades de desarrollo profesional para asumir las responsabilidades y lograr mejoras en el aprendizaje de todos los estudiantes a nivel de escuelas (OCDE, 2015b). El alto nivel de liderazgo intermedio, particularmente en las dimensiones de dirección pedagógica, desarrollo profesional y vinculación sistémica, se corresponde también con menor autonomía en las escuelas, pues el 49% de las decisiones se toman a nivel de distrito, 31% a nivel de consejo y 19% a nivel de escuelas (OCDE, 2015a).

## 5. Conclusiones: Principales aprendizajes para Chile

El camino trazado ofrece varios aprendizajes que pueden orientar un debate sobre el liderazgo en el nivel intermedio en Chile. El principal aprendizaje, sin duda, es que el nivel intermedio se ha posicionado como un factor clave para el mejoramiento de la calidad de los sistemas educacionales. Existe un aprendizaje acumulado – principalmente en el mundo anglosajón, pero que se ha extendido recientemente en América Latina y otros países del mundo – sobre la importancia de este nivel, especialmente porque goza de una posición privilegiada para dotar de sentido las estrategias diseñadas desde el nivel central y legitimarse en los establecimientos educativos, atendiendo la realidad local y sus necesidades particulares. Ilustrativos resultan los casos de Francia y Nueva Zelanda que, respectivamente tenían escenarios de absoluto centralismo o absoluta autonomía y se vieron obligadas a generar instituciones o iniciativas “desde el medio” para canalizar las estrategias de mejora.

Ahora bien, como se ha visto, las características y desafíos del nivel intermedio son indisolubles de la forma en que se organizan los sistemas educacionales y las administraciones políticas de los países, pensando especialmente en sus niveles de descentralización. La evidencia analizada muestra, además, que no existen recetas universales ni modelos exitosos únicos, pues están fuertemente ligados a los sistemas de gobernanza de cada país. Sin embargo, también es claro que, en los casos revisados, el nivel central establece las políticas nacionales que describen no solo los principios y objetivos de la educación, el presupuesto nacional y la política docente fijando un marco común de metas y progresos que guían el trabajo organizado por el nivel intermedio, también instauran prescripciones que restringen su accionar. Así, se observa que el nivel central se convierte en un marco para el ejercicio del liderazgo intermedio. Esto se vuelve principalmente relevante para Chile, ya que se encuentra

instalando un nuevo sistema de educación pública y en proceso de redacción de una nueva Constitución que podría incluso cambiar el tipo de gobernanza.

Junto a ello, el análisis realizado evidencia que existen prácticas de liderazgo intermedio que son transversales, especialmente en términos de la dirección pedagógica donde destaca la preocupación por el aprendizaje de todos los estudiantes del territorio, la promoción de una mirada sistémica sobre el mejoramiento y la alineación con las políticas públicas y recursos disponibles. Lo mismo sucede con el desarrollo profesional de los docentes, pues todos los países estudiados entienden que la calidad de los profesores es una parte central para medir la calidad del sistema educativo. Lamentablemente, los desafíos en torno al liderazgo intermedio también parecen ser transversales, particularmente cuando se observan los escasos progresos organizados en torno al monitoreo y evaluación, porque la recolección deliberada y sistemática de evidencia para la toma de decisiones en materia educativa tiende a recaer en el poder central, generalmente a través de la evaluación estandarizada nacional e internacional de los estudiantes y, por ende, no suele ser desarrollada desde estructuras intermedias. La responsabilidad otorgada en Chile a los SLEP en este punto podría ser clave para atender localmente y darle sentido a las evaluaciones en el desarrollo de los planes de mejoramiento de los establecimientos educativos, pero exigirá también una sólida coordinación con las instituciones centrales como son el Ministerio de Educación o la Agencia de Calidad de la Educación.

Tal como en Chile, un desafío que enfrentan todos los casos estudiados es la desigualdad territorial en lo que respecta a sus capacidades y recursos. El fortalecimiento del liderazgo intermedio, a través de la reforma de sus instituciones de gobernanza de nivel medio, puede ser central para resolver este desafío. La experiencia de Ontario y Puebla son especialmente prometedoras en este camino, pues han buscado revertir la inequidad territorial y, consecuentemente, educativa. Sin embargo, el caso de Nueva Zelanda muestra que en este camino es esperable que surjan resistencias entre los líderes de las escuelas. Adelantarse a esas resistencias podría ayudar a enfrentarlas.

En este análisis es también importante mencionar algunas lecciones particulares claves para la experiencia chilena. Ontario y Puebla nos enseñan que la autonomía ofrecida al nivel intermedio puede impulsar reformas que refuerzan el mismo liderazgo intermedio: las libertades conferidas a los gobiernos provinciales o federales pueden representar un puntapié importante para desarrollar y fortalecer instituciones que se articulen en torno a las buenas prácticas del liderazgo intermedio. En tanto, el caso de Francia muestra la importancia de combinar un Estado fuerte con un proceso de descentralización que busca promover activamente una misión y visión compartida que se concreta en los territorios. En otras palabras, descentralizar no significa necesariamente disminuir la fuerza del nivel central, sino otorgarle mayor coherencia con el desarrollo local. Ontario, Puebla y Japón demuestran lo relevante que es invertir en el desarrollo profesional de los equipos propios de los niveles intermedios, aunque en el último caso encontramos una alerta importante, pues si el liderazgo desde el nivel intermedio no se distribuye en los establecimientos, los territorios se encontrarán con directivos debilitados. Por eso la experiencia de Ontario creando comunidades de aprendizaje interescolar y promoviendo la participación de todos los actores educativos resulta fundamental como estrategia que puede ser replicada en Chile. Por último, podemos aprender de Puebla que las estrategias deben ser institucionalizadas con miras al largo plazo para evitar que los vaivenes políticos puedan interrumpirlas o alterarlas significativamente por criterios ajenos a la mejora educativa.

Finalmente, es importante discutir sobre las debilidades y fortalezas de este artículo, así como las futuras líneas de investigación que pueden extenderse a partir de él. Entre sus debilidades, es importante destacar la exclusión de documentación no textual, informal o política

que podría aportar otra mirada al fenómeno analizado. A pesar de lo anterior, el artículo presenta una temática poco examinada en Chile y particularmente atingente en medio del proceso de instalación de los SLEP y la actual discusión constitucional, por lo que sus reflexiones podrían eventualmente formar parte de los cambios en curso.

Es importante, hoy más que nunca, que Chile revise con cuidado la experiencia internacional. Los aprendizajes aquí expuestos pueden ser de gran relevancia para la instalación de un Nuevo Sistema de Educación Pública que resulte efectivo y sostenible, atendiendo a los elementos estructurales y contextuales que han llevado al éxito o al fracaso de diferentes políticas de cambio. Sin embargo, resulta un tema que puede analizarse aún desde diversas aristas y con información más heterogénea que el alcance de este estudio. La instalación de los SLEP ha generado un amplio debate en la agenda pública, concretizándose en la presentación de dos proyectos de ley para aplazar su instalación (Boletín 14232-04 y Boletín 14216-04); sin embargo, dicha documentación no ha sido contemplada aquí, priorizándose la información académica. Respecto a esto, sería interesante que investigaciones futuras recojan otro tipo de documentación y, por, sobre todo, la mirada de sus protagonistas que, en sus roles de directivos, docentes, asistentes de la educación y personal técnico, vivencian de primera mano las oportunidades y aprendizajes que implican los cambios en materia de liderazgo intermedio en el país y el mundo. Así, el presente estudio se posiciona sin pretensiones de mostrar verdades absolutas, sino más bien ofrecer unas primeras líneas que gatillen un debate profundo y basado en evidencia, que permita que el cambio institucional que Chile vive hoy logre su cometido final: la mejora del aprendizaje de todos los estudiantes.

## Referencias

- Anderson, S. E. (2017). *El nivel intermedio en educación y el mejoramiento escolar. Informe técnico No1* (pp. 1-13). Líderes educativos, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.
- Bellei, C., Muñoz, G., Rubio, X., Alcaíno, M., Donoso, M. P., Martínez, J., de la Fuente, L., del Pozo, F., y Díaz, R. (2018). *Nueva Educación Pública: Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Universidad de Chile.
- Berkowitz, D., Zoro, B., y Trujillo, D. (2020). *Liderazgo intermedio: Comprensiones y herramientas para abordar el desafío de liderar la mejora de la educación pública en el territorio*. Líderes educativos. Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.
- Burns, T., y Köster, F. (2016). *Governing education in a complex world*. OECD Publishing.
- Comisión de Educación y Cultura del Senado. (2017). *Gobernanza del sistema de educación escolar en doce países OCDE: Turquía, Grecia, Francia, Austria, España, Bélgica, Italia, Polonia, Japón, Estados Unidos, Islandia y Holanda*. Senado de Chile.
- Cruzata, A., y Rodríguez, I. E. (2016). La gestión en las instituciones educativas: enfoques, modelos y posiciones teóricas y prácticas. *Revista Gobierno y Gestión Pública*, 2(1), 28-37.
- Dirección de Educación Pública. (2021). *El Sistema de Educación Pública*. <http://www.educacionpublica.cl>.
- Duffin, E. (2021). *Education in Canada - Statistics & Facts*. Statista. <https://www.statista.com/topics/2863/education-in-canada/>.
- Fullan, M. (2015). Leadership from the middle. A system strategy. *Education Canada*, 22-26.
- Hargreaves, A., y Ainscow, M. (2015). The top and bottom of leadership and change. *Phi Delta Kappan*, 97(3), 42-48. <https://doi.org/10.1177/0031721715614828>.
- INEE. (2019). *Principales cifras nacionales. Educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2016-2017*. INEE.

- Leithwood, K. (2010). Characteristics of school districts that are exceptionally effective in closing the achievement gap. *Leadership and Policy in Schools*, 9(3), 245-291. <https://doi.org/10.1080/15700761003731500>.
- Leithwood, K., y Louis, K. S. (2011). *Linking leadership to student learning*. Jossey Bass.
- Leithwood, K., Sun, J., y McCullough, C. (2019). How school districts influence student achievement. *Journal of Educational Administration*, 57(5), 519-539. <https://doi.org/10.1108/JEA-09-2018-0175>.
- Mancebo, M. E. (2012). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 93-118.
- Marfán, J., y Pascual, J. (2018). Comparative study of school principals' leadership practices: lessons for Chile from a cross-country analysis. *Educational Management Administration & Leadership*, 46(2), 279-300. <https://doi.org/10.1177/1741143217732792>.
- OCDE. (2013). *Education Policy Outlook: New Zealand*. OECD Publishing.
- OCDE. (2015a). *Education Policy Outlook: Canada*. OECD Publishing.
- OCDE. (2015b). *Política educativa en perspectiva 2015. Hacer posibles las reformas*. Fundación Santillana.
- OCDE. (2018). *Education Policy Outlook: Mexico*. OECD Publishing.
- OCDE. (2020). *Education at a Glance 2020. OECD Indicators*. OECD Publishing.
- Peña, T., y Pirela, J. (2007). La complejidad del análisis documental. Información, cultura y sociedad. *Revista del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas*, 16, 55-81.
- Pineda, M., Palma, E., Assaél, J., y Redondo, J. (2020). Relaciones entre Coordinadores Municipales y Directores de Escuelas Públicas en Chile. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 19(1), 45-60. <https://doi.org/10.15366/reice2021.19.1.003>.
- Rivas, A. (2020). *Las llaves de la educación. Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina*. Fundación Santillana.
- Robinson, V., Hohepa, M., y Lloyd, C. (2009). *School Leadership and Student Outcomes: Identifying What Works and Why*. New Zealand, Ministry of Education.
- Smardon, D., y Charteris, J. (2016). ¿Are you on board the 'change train'? Principal perceptions of Investing in Educational Success. *NZ Principal Magazine*, 24-26.
- Stein, L. (2016). Schools need leaders - Not managers: It's time for a paradigm shift. *The Journal of Leadership Education*, 15(2), 21-30. <https://doi.org/10.12806/v15/i2/i3>.
- The Wallace Foundation. (2006). *Leadership for learning: Making the connections among State, District and School Policies and Practices*. The Wallace Foundation. <https://doi.org/10.4135/9781473915152.n3>.
- Uribe, M., Berkowitz, D., Torche, P., Galdames, S., y Zoro, B. (2017). *Marco para la Gestión y el liderazgo educativo local: Desarrollando prácticas de liderazgo intermedio en el territorio. Líderes educativos*. Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.
- Uribe, M., Castillo, P., Berkowitz, D., y Galdames, S. (2016). *Panorámica sobre el liderazgo y gestión local de educación*. Líderes educativos, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.
- Winton, S., y Pollock, K. (2016). Meanings of success and successful leadership in Ontario, Canada, in neo-liberal times. *Journal of Educational Administration and History*, 48(1), 19-34. <https://doi.org/10.1080/00220620.2015.1040378>.

Zoro, B., Berkowitz, D., Uribe, M., y Osorio, A. (2017). *Desafíos para la transformación del nivel intermedio en educación*. Informe Técnico N°8. Líderes educativos. Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.