



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## **Fortalecimiento de la escuela pública en escenarios de mercado:**

**Significados atribuidos por docentes directivos  
a la Ley de Nueva Educación Pública en Chile**

Sergio Antonio Bravo Cuevas



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 4.0. Spain License.**

TESIS DOCTORAL

Fortalecimiento de la escuela pública en  
escenarios de mercado:

Significados atribuidos por docentes directivos a la Ley de  
Nueva Educación Pública en Chile.

Sergio Antonio Bravo Cuevas

UNIVERSIDAD DE BARCELONA

2025



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

Fortalecimiento de la escuela pública  
en escenarios de mercado:  
Significados atribuidos por docentes  
directivos a la Ley de Nueva Educación  
Pública en Chile.

Enfortiment de l'escola pública  
en escenaris de mercat:  
Significats atribuïts per docents directius a la Ley de  
Nueva Educación Pública a Xile.

Programa de Doctorado en Educación y Sociedad  
Facultad de Educación

Autor:  
Sergio Antonio Bravo Cuevas

Directores:  
Dr. Enric Prats Gil  
Dr. Geo Saura Casanova

Tutor:  
Dr. Enric Prats Gil



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

Dr. Enric Prats Gil professor del Departament de teoria i història de l'educació, amb seu a la Facultat d'Educació de la Universitat de Barcelona

Dr. Geo Saura Casanova, professor del Departament de teoria i història de l'educació, amb seu a la Facultat d'Educació de la Universitat de Barcelona

FAN CONSTAR QUE:

La investigació realitzada sota la direcció de les firmants per el magíster SERGIO ANTONIO BRAVO CUEVAS de títol *Fortalecimiento de la escuela pública en escenarios de mercado. Significados atribuidos por docentes directivos a la Ley de Nueva Educación Pública en Chile*, reuneix tots els requeriments científics, metodològics i formals exigits per la legislació vigent per a la seva Lectura i defensa pública davant la corresponent Comissió, per a l'obtenció del Grau de Doctor en Educació per la Universitat de Barcelona, per tant considerem procedent autoritzar la seva presentació.

Barcelona, mayo de 2025.

Firmes:

***A la Dra. Piti Pop.***

## Agradecimientos

Previo inicio de mis estudios doctorales me desempeñaba como profesor de Lengua y Literatura en un establecimiento educativo vulnerable de la Región Metropolitana de Santiago. Conozco de primera fuente que el tiempo es uno de los recursos más escasos y valiosos en la escuela. Por eso, mi primer agradecimiento es para los directores, directoras y profesionales del ámbito educativo que han aportado con su experiencia en esta investigación. Vuestros relatos han sido mi propedéutico en el proceso. Espero que, en alguna medida, el resultado esté a la altura de vuestro compromiso con la educación pública. Vaya para ustedes mi profundo agradecimiento y admiración.

Agradezco a mis profesores por su paciencia. Primero a Enric, por la calma con la que escuchaba mi confusión y “recetaba” la lectura precisa para poner las cosas en orden. Luego, a Geo, por abrir una ventana de aire fresco en el proceso y acompañar el proceso de caos final. Si algún mérito puede reconocerse en este trabajo, es gracias a ustedes. He sido afortunado al contar con vuestra guía... y paciencia. Sobre todo paciencia, supongo.

En las batallas importantes, siempre están los mismos: mi familia y amigos. Gracias a mis papis y hermanitos. Gracias a mi mamá por enseñarme a leer. Estoy seguro de que, si sigo practicando, algún día llegaré a dominar ese arte tan complejo. No puedo dejar de agradecer a mis amigos, mis rates sociológicas, siempre presentes para aportar cualitativamente en el proceso, con su ratonil sapiencia y corazón.

Finalmente – y en primer lugar, al mismo tiempo – agradezco a mi compañera, la Dra. Pompita. Si hoy tengo la posibilidad de escribir este agradecimiento es gracias a las expectativas que siempre has depositado en mí. Y si hay alguien que sufrió este proceso eres tú, compañera, la profesora guía más exigente y rigurosa. Gracias por el apoyo y por soportar mi humor vítreo en los momentos en que me vi superado por las circunstancias (o sea, siempre). Gracias por hacerme un espacio en tu maleta y llevarme al *País Petit*, *del que sempre em sabré malalt d'amor, per la gent bonica que ens va aparèixer pel camí. Quina sort la nostra aquesta dolça condemna de compartir la nostàlgia d'haver estat pixa pins. ¿Tornarem un dia a caminar de la mà, sent jutjats per les Corts Catalanes?* Sólo agregar que ojalá ya no tengas tantas expectativas en mí, para que no me metas más en estas cosas tan difíciles... es que me hierve la cabeza! *T'estimo vuit, noia.*

## Resumen

El año 2017, el Gobierno de Chile aprueba la Ley 21.040 de Nueva Educación Pública (NEP). Esta legislación plantea que los establecimientos educativos públicos de dependencia municipal pasan a depender directamente de Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), inaugurando un nivel intermedio de gestión sin precedentes en la estructura administrativa chilena. Entre sus objetivos, esta política educativa se propone fortalecer una alicaída educación pública, asegurando el aprendizaje y desarrollo de todos los estudiantes, desde un enfoque ciudadano, democrático e integral (Ley 21.040/2017). La legislación destaca además la intención de que las escuelas dejen de funcionar como organizaciones aisladas y pasen a formar parte de redes de trabajo cooperativo entre establecimientos de una determinada zona, considerando las particularidades y desafíos que plantea la tarea formativa en los diferentes contextos y regiones del país.

Sin embargo, a pesar de los objetivos declarados por la NEP, el sistema educativo chileno mantiene vigentes aspectos heredados de la reforma de mercado de la dictadura cívico-militar a inicios de la década de 1980. Desde el fundamentalismo de mercado como sustrato ideológico que orientara esta reforma (Silver, 2023), la educación pública debía tender a su desaparición. A la vez, su calidad debía ser necesariamente inferior, con el fin de incentivar la participación de privados en el sector educativo, así como la elección de las familias/clientes. Al asumir principios de competencia y máxima utilidad individual a la base del sistema, el modelo de mercado resulta incompatible con la educación pública (Bolívar, 1999; Flórez et al., 2024). En consecuencia, la mejora del sistema educativo público en un caso paradigmático de sistema orientado según principios de mercado configura un escenario de tensión.

La presente investigación asume la existencia de estas tensiones propias de la escuela como organización humana, enfocando su mirada en el ámbito específico de la gestión y liderazgo de los establecimientos públicos a cargo del director o directora. Se plantea como propósito comprender los significados que atribuyen docentes directivos de escuelas públicas y profesionales de la institucionalidad educativa a la entrada en vigor de la Nueva Educación Pública, como política educativa que establece un nivel intermedio de gestión a través de los Servicios Locales de Educación. La aproximación metodológica de la investigación corresponde a un estudio cualitativo, de enfoque comprensivo-interpretativo, que considera dos fases de análisis. Por una parte, se analiza el discurso de docentes directivos de escuelas públicas dependientes de los nuevos Servicios Locales de Educación Pública. Una segunda fase, complementa el discurso de docentes directivos, analizando las voces de actores clave en el proceso de implementación de la ley de Nueva Educación Pública y consiguiente tránsito desde la dependencia administrativa municipal a los nuevos SLEP. Las conclusiones identifican un alto nivel de acuerdo en relación con la necesidad de modificar la dependencia administrativa municipal. Sin embargo, la NEP como política educativa no siempre responde a las expectativas de docentes directivos, quienes reconocen una escasa articulación en los lineamientos y orientación de la escuela pública desde las instituciones que configuran el sistema educativo.

**Palabras clave:** Nueva Educación Pública – Servicios Locales de Educación Pública – Desmunicipalización – Gestión y Liderazgo Directivo.

## Resum

L'any 2017, el Govern de Xile aprova la Llei 21.040 de Nova Educació Pública (NEP). Aquesta legislació planteja que els establiments educatius públics de dependència municipal passen a dependre directament de Serveis Locals d'Educació Pública (SLEP), inaugurant un nivell intermedi de gestió sense precedents a l'estructura administrativa xilena. Entre els seus objectius, aquesta política educativa es proposa enfortir una educació pública alicada, assegurant l'aprenentatge i el desenvolupament de tots els estudiants, des d'un enfocament ciutadà, democràtic i integral (Llei 21.040/2017). La legislació destaca a més a més la intenció que les escoles deixin de funcionar com a organitzacions aïllades i passin a formar part de xarxes de treball cooperatiu entre establiments d'una determinada zona, considerant les particularitats i els desafiaments que planteja la tasca formativa en els diferents contextos i regions del país.

No obstant això, malgrat els objectius declarats per la NEP, el sistema educatiu xilè manté vigents aspectes heretats de la reforma de mercat de la dictadura cívico-militar a inicis de la dècada de 1980. Des del fonamentalisme de mercat com a substrat ideològic que orientés esta reforma (Silver, 2023), l'educació pública havia de tendir amb d'incentivar la participació de privats al sector educatiu, així com l'elecció de les famílies/clients. En assumir principis de competència i màxima utilitat individual a la base del sistema, el model de mercat és així incompatible amb l'educació pública (Bolívar, 1999; Flórez et al., 2024). Per tant, la millora del sistema educatiu públic en un cas paradigmàtic sistema de mercat configura un escenari de tensió.

Aquesta recerca assumeix l'existència d'aquestes tensions pròpies de l'escola com a organització humana, enfocant la seva mirada en l'àmbit específic de la gestió i lideratge dels establiments públics a càrrec del director o directora. Es planteja com a propòsit comprendre els significats que atribueixen docents directius d'escoles públiques i professionals de la institucionalitat educativa a l'entrada en vigor de la nova educació pública, com a política educativa que estableix un nivell intermedi de gestió a través dels serveis locals d'educació. L'aproximació metodològica de la investigació correspon a un estudi qualitatiu, d'enfocament comprensiu-interpretatiu, que considera dues fases d'anàlisi. D'una banda, s'analitza el discurs de docents directius d'escoles públiques dependents dels nous Serveis Locals d'Educació Pública. Una segona fase complementa el discurs de docents directius, analitzant les veus d'actors clau en el procés d'implementació de la Llei de Nova Educació Pública i consegüent trànsit des de la dependència administrativa municipal als nous SLEP. Les conclusions identifiquen un alt nivell d'acord amb la necessitat de modificar la dependència administrativa municipal. Tot i això, la NEP com a política educativa no sempre respon a les expectatives de docents directius, els quals reconeixen una escassa articulació en els lineaments i orientació de l'escola pública des de les institucions que configuren el sistema educatiu.

**Palabras clau:** Nova Educació Pública - Serveis Locals d'Educació Pública - Desmunicipalització - Gestió i lideratge directiu.

## Abstract

In 2017, the Chilean government approved Law 21.040 on the New Public Education (NEP). This legislation establishes that municipally-owned public schools will now report directly to Local Public Education Services (SLEP), inaugurating an unprecedented intermediate level of management in the Chilean administrative structure. Among its objectives, this educational policy aims to strengthen a failing public education system by ensuring the learning and development of all students through a civic, democratic, and comprehensive approach (Law 21.040/2017). The legislation also emphasizes the intention of schools to cease operating as isolated organizations and become part of cooperative networks among schools in a given area, taking into account the specificities and challenges posed by educational tasks in the different contexts and regions of the country.

However, despite the stated objectives of the NEP, the Chilean education system retains aspects inherited from the market reform of the civil-military dictatorship in the early 1980s. Based on market fundamentalism as the ideological foundation guiding this reform (Silver, 2023), public education was bound to disappear. At the same time, its quality was necessarily inferior, in order to encourage the participation of private companies in the education sector, as well as the choice of families/clients. By assuming principles of competition and maximum individual utility as the basis of the system, the market model thus becomes incompatible with public education (Bolívar, 1999; Flórez et al., 2024). Consequently, improving the public education system in a paradigmatic case of a market-oriented system creates a scenario of tension.

This research assumes the existence of these tensions inherent to schools as human organizations, focusing on the specific area of management and leadership of public schools under the direction of the principal. Its purpose is to understand the meanings attributed by public school teachers and professionals within the educational institution to the implementation of the New Public Education Act, an educational policy that establishes an intermediate level of management through Local Education Services (LES). The research methodological approach is a qualitative study, with a comprehensive-interpretative focus, which considers two phases of analysis. On the one hand, the discourse of teacher leaders of public schools dependent on the new Local Public Education Services (LES) is analyzed. A second phase complements the discourse of teacher leaders, analyzing the voices of key actors in the implementation process of the New Public Education Act and the subsequent transition from municipal administrative departments to the new SLEPs. The conclusions identify a high level of agreement regarding the need to modify the municipal administrative department. However, the NEP as an educational policy does not always meet the expectations of teachers and administrators, who recognize a lack of coordination between the guidelines and direction of public schools and the institutions that make up the education system.

**Keywords:** New Public Education – Local Public Education Services – Demunicipalization – Management and Leadership.

## ÍNDICE GENERAL DE LA TESIS

|                                                                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| AGRADECIMIENTOS .....                                                                                           | 1  |
| RESUMEN .....                                                                                                   | 2  |
| RESUM .....                                                                                                     | 3  |
| ABSTRACT .....                                                                                                  | 3  |
| CAPÍTULO 1. PRESENTACIÓN DE LA TESIS .....                                                                      | 8  |
| 1.1 Introducción.....                                                                                           | 9  |
| 1.2 El problema de la tesis, la justificación y las preguntas de investigación .....                            | 15 |
| 1.3 Objetivos de la investigación .....                                                                         | 20 |
| 1.4 Organización de la tesis .....                                                                              | 21 |
| CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO .....                                                                                 | 24 |
| 2.1 El sistema educativo chileno como caso paradigmático de privatización: el lugar de la escuela pública ..... | 25 |
| 2.1.1 Capitalismo y violencia: la educación pública chilena indigna.....                                        | 28 |
| 2.1.2 El sistema educativo de los Chicago boys: racionalidad económica en educación ...                         | 31 |
| 2.1.3 La libre elección del cliente a la base del sistema.....                                                  | 32 |
| 2.2 Sustrato axiológico de la política educativa: los fines de la Nueva Educación Pública .....                 | 35 |
| 2.2.1 la NEP en un escenario globalizado .....                                                                  | 35 |
| 2.2.2 La política educativa: asignación autoritaria de valores .....                                            | 38 |
| 2.2.3 La organización de la esfera pública: El rol de las instituciones .....                                   | 41 |
| 2.2.4 Contradicción y paradoja: la institución como organización humana .....                                   | 43 |
| 2.2.5 El enfoque sistémico de palo alto.....                                                                    | 47 |
| 2.2.6 La paradoja pragmática: el enfoque sistémico de Watzlawick. ....                                          | 50 |
| 2.3 Subjetividad hegemónica neoliberal y subjetividad profesional .....                                         | 53 |
| 2.3.1 El profesorado sin atributos.....                                                                         | 53 |
| 2.3.2 Homo oeconomicus e identidad docente: el profesorado como EMPRESARIO DE sí mismo .....                    | 58 |
| 2.3.4. Nueva Gestión Pública: el gerencialismo invade la escuela pública .....                                  | 59 |
| 2.4 La Nueva Educación Pública: desmunicipalización de la enseñanza y nuevo nivel intermedio de gestión. ....   | 61 |
| 2.4.1 Ley 21.040 de Nueva Educación Pública.....                                                                | 64 |
| 2.4.2 Estrategia Nacional de Educación Pública .....                                                            | 67 |
| 2.4.3 La evaluación del proceso de implementación de la NEP.....                                                | 69 |
| 2.4.4 La educación pública avanza: balances y desafíos a 7 años de su promulgación .....                        | 76 |
| CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA .....                                                                                   | 78 |
| 3.1 INTRODUCCIÓN A LA METODOLOGÍA .....                                                                         | 79 |

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN .....                                                                              | 81  |
| 3.3 DESCRIPCIÓN DE LOS GRUPOS DE PARTICIPANTES .....                                                              | 82  |
| 3.3.1 Grupo Docentes-Directivos.....                                                                              | 83  |
| 3.3.2 Grupo Profesionales de la institucionalidad educativa.....                                                  | 85  |
| 3.4 INSTRUMENTOS DE RECOGIDA DE DATOS .....                                                                       | 87  |
| 3.4.1 La entrevista .....                                                                                         | 87  |
| 3.5 PROCESO DE ANÁLISIS DEL DISCURSO DE LOS GRUPOS DE PARTICIPANTES.....                                          | 90  |
| 3.5.1 Primera Fase: Codificación abierta .....                                                                    | 91  |
| 3.5.2 Segunda Fase: Codificación axial .....                                                                      | 93  |
| 3.5.3 Tercera fase: Codificación selectiva.....                                                                   | 94  |
| 3.6 CRITERIOS DE CREDIBILIDAD .....                                                                               | 96  |
| CAPÍTULO 4. RESULTADOS.....                                                                                       | 98  |
| 4.1 LA NECESARIA DESMUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA.....                                                 | 99  |
| 4.1.1 La educación como botín de guerra .....                                                                     | 99  |
| 4.1.1.1 La burocracia municipal: una competencia desigual .....                                                   | 105 |
| 4.1.1.2 La infraestructura en la educación pública: las escuelas Frankenstein. ....                               | 109 |
| 4.1.1.3 Volver al Estado: Esperanzas y expectativas desde la escuela pública .....                                | 113 |
| 4.1.2 El tránsito a una nueva dependencia administrativa.....                                                     | 117 |
| 4.1.2.1 El complejo contexto de implementación: estallido social y pandemia .....                                 | 117 |
| 4.1.2.2 La contrarreforma del nuevo gobierno: cooptar la Nueva Educación Pública .....                            | 121 |
| 4.1.2.3 El traspaso al SLEP: la cueca en pelotas.....                                                             | 129 |
| 4.1.2.4 Esta comuna, las otras comunas.....                                                                       | 136 |
| 4.1.2.5 Conformación del SLEP como equipo de trabajo.....                                                         | 140 |
| 4.2 DE LUCES Y SOMBRAS.....                                                                                       | 143 |
| 4.2.1 La articulación de los SLEP con las comunidades educativas: las personas hacen la política. ....            | 144 |
| 4.2.1.1 La orientación técnico-pedagógica desde el SLEP: hacia la conformación de comunidades de aprendizaje..... | 152 |
| 4.2.1.2 Foco pedagógico: la recuperación de un terreno en abandono. ....                                          | 157 |
| 4.2.1.3 Un trabajo colaborativo es más representativo .....                                                       | 163 |
| 4.2.2 La sombra del mercado: el arrastre del financiamiento .....                                                 | 166 |
| 4.2.2.1 Con plata se compran huevos.....                                                                          | 166 |
| 4.2.2.2 El Estado Subsidiario.....                                                                                | 172 |
| 4.2.2.3 Cumplir con los fines de la NEP, pero sin recursos. ....                                                  | 179 |
| 4.2.2.4 Arrastre de la burocracia. ....                                                                           | 183 |
| 4.3 ARTICULACIÓN ENTRE INSTITUCIONES.....                                                                         | 186 |

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.3.1 Una nueva arquitectura institucional .....                                                  | 187 |
| 4.3.2 Imposición de programas externos: la defensa ante el “bombardeo” de las instituciones ..... | 194 |
| 4.3.3 La mirada predominante: el enfoque de la Agencia .....                                      | 199 |
| 4.3.4 Un lenguaje de números.....                                                                 | 205 |
| 4.3.5 El discurso de docentes directivos como respuesta .....                                     | 208 |
| CAPÍTULO 5. DISCUSIÓN .....                                                                       | 219 |
| CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES.....                                                                     | 241 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....                                                                   | 248 |

## Índice de Figuras

|                                                                                                                                                                                                                                 |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Figura 1. Los mecanismos del mercado en educación, representación de las relaciones causales entre los procesos del mercado educativo (Verger et al. 2016).....</i>                                                          | <i>33</i> |
| <i>Figura 2. Sistema de Educación Pública (ENEP, 2023, p. 18) .....</i>                                                                                                                                                         | <i>66</i> |
| <i>Figura 3 Principios del Sistema de Educación Pública (DEP, 2019) .....</i>                                                                                                                                                   | <i>68</i> |
| <i>Figura 4. Mapa de Chile que describe la ubicación de las regiones donde trabajan los directores y directoras participantes. ....</i>                                                                                         | <i>84</i> |
| <i>Figura 5. Esquema que describe los 3 núcleos temáticos, las 9 categorías y las 15 subcategorías, que emergen del análisis de los discursos de docentes directivos y profesionales de la institucionalidad educativa.....</i> | <i>95</i> |

## Índice de Tablas

|                                                                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Tabla 1. Caracterización de los/as docentes directivos participantes del estudio. ....</i>                                                           | <i>85</i> |
| <i>Tabla 2. Caracterización de los/as profesionales de la institucionalidad educativa participantes del estudio. ....</i>                               | <i>86</i> |
| <i>Tabla 3. Ejemplos de preguntas realizadas a los participantes, asociadas a cada uno de los objetivos de la tesis.....</i>                            | <i>89</i> |
| <i>Tabla 4. Ejemplos de códigos, categorías y su respectiva definición, a partir de la codificación abierta. ....</i>                                   | <i>93</i> |
| <i>Tabla 5. Ejemplos del tránsito de una categoría que se construyó en la codificación abierta y que luego fue parte de la codificación axial. ....</i> | <i>94</i> |

# **CAPÍTULO 1. PRESENTACIÓN DE LA TESIS**

---

## 1.1 Introducción

En noviembre del año 2017, el Gobierno de Chile promulga la Ley 21.040 que *Crea el Sistema de Educación Pública*. Esta reforma legislativa, referida también como Nueva Educación Pública (en adelante, NEP), tiene como centralidad el fortalecimiento de la educación pública a nivel nacional, asegurando el aprendizaje y el desarrollo integral de todos los estudiantes. Para esto, la ley crea un nivel intermedio de gestión –sin precedentes en el sistema educativo chileno– de modo que los establecimientos educativos públicos de dependencia municipal pasan a depender directamente de Servicios Locales de Educación Pública (en adelante, SLEP). De este modo, la NEP se materializa como una reforma educativa con el objetivo de desmercantilizar el sistema educativo chileno (Bellei, 2018; Baleriola et al., 2021; Donoso, 2020; Donoso y Benavides, 2023; Mateluna, 2021; Muñoz, 2024; Saura y Mateluna, 2020).

De modo concreto, estos cambios relacionados con los SLEP significan el traspaso de la gestión de las escuelas públicas de 345 municipios del país a 70 nuevas instituciones locales, proyectándose inicialmente el tránsito de la totalidad de establecimientos para el año 2025, proceso postergado hasta el 2030 con posterioridad a la pandemia de Covid-19. Actualmente, a inicios de 2025, se encuentran en funcionamiento 24 de los 70 SLEP planificados a nivel nacional. Con este desarrollo actual, la NEP releva la intencionalidad de que las escuelas dejen de funcionar como organizaciones aisladas y pasen a formar parte de redes de trabajo cooperativo entre establecimientos de una determinada zona, considerando así las particularidades y desafíos que plantea la tarea formativa en los diferentes contextos y regiones del país.

Esta nueva arquitectura institucional que plantea la NEP tiene como propósito poner fin a la dependencia municipal de la educación pública vigente desde las reformas realizadas a inicios de la década de los años 80, en el marco de las reestructuraciones pro-privatización del sistema educativo chileno durante la dictadura cívico-militar de Pinochet (Ruiz-Schneider, 2010). La reforma del periodo dictatorial se basa en una ideología explícitamente neoliberal (Assaél et al., 2011; Bellei, 2015; Insunza, 2019; Santa Cruz y Olmedo, 2012; Ruiz-Encina, 2011), asumiendo la competencia entre

escuelas y la libre elección de las familias/clientes a la base de la mejora del sistema educativo obligatorio, de modo independiente de su definición como centro educativo público o privado, con o sin fines de lucro.

Desde el enfoque ideológico en el que se orienta la reforma neoliberal del periodo dictatorial, la dependencia directa de los establecimientos públicos del Estado resulta una competencia desleal (Bellei, 2018), por lo que, para crear y garantizar condiciones del mercado, se parte de la idea de que el traspaso a los municipios evitaría una intervención estatal a nivel sistémico que desincentivara la inversión de agentes privados en el sector educativo. Según Ruiz-Schneider (2010), para los promotores de la reforma neoliberal del periodo dictatorial, la educación pública debía tender a su desaparición o limitar su oferta a los sectores más vulnerables. En caso de subsistir, debía ser regulada y funcionar desde lógicas privadas de gestión y administración (Moreno-Doña y Gamboa, 2014). Por otra parte, para los ideólogos de la reforma neoliberal, la calidad de la educación pública debía ser de una calidad inferior a la educación privada ya que, de otro modo, “nadie asistiría a escuelas privadas” (Ruiz-Schneider, 2010, p. 113).

A inicios del siglo XX, y tras dos décadas de desarrollo del modelo educativo de mercado, las organizaciones estudiantiles posicionaron en la agenda pública las falencias que la mercantilización evidenciaba en términos de calidad y equidad. Concretamente, a partir del año 2006, el movimiento social estudiantil de los pingüinos<sup>1</sup>, asumió un rol preponderante durante la primera década del nuevo siglo, llegando a convertirse en actores sociales que realizan el cuestionamiento más importante a las lógicas neoliberales que sustentaron el sistema educativo nacional desde la dictadura (Vergara, 2011; Bellei, 2015). Este movimiento social de estudiantes sería el actor central en instalar una discusión pública respecto a uno de los pilares estructurales de las transformaciones realizadas por la dictadura militar, como lo fue la incorporación del sistema educativo nacional al régimen de mercado (OPECH, 2009; Ruiz-Encina, 2011; Bellei, 2015; Bellei et al., 2018). En este contexto, la desmunicipalización de la educación se posicionó como una de las demandas centrales realizadas por el movimiento pingüino

---

<sup>1</sup> Se le llamó “Revolución de los Pingüinos” por los colores propios del uniforme escolar utilizado por los estudiantes en Chile.

de 2006 y de los posteriores ciclos de movilización, como la del año 2011 (Vera, 2011; Villalobos, 2023).

Tras las masivas manifestaciones del año 2006, la fuerza que cobró esta demanda a nivel nacional llevó a la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) de 1990, promulgada el último día del régimen militar. En su reemplazo, la regulación del sistema educativo chileno fue definida en la Ley General de Educación (LGE), la que plantea un nuevo rol del Estado como “garante de la calidad de la educación” (Ley 20.370/2009), modificándose con ello la estructura de la institucionalidad ministerial que había regido desde la década de los años ochenta. Más adelante, durante el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), se proponen reformas más profundas orientadas al término de la selección de estudiantes y fin al lucro en establecimientos que reciben aportes del Estado (Bellei y Orellana, 2023; Saura y Mateluna, 2020).

La aprobación de la NEP se concreta durante el segundo mandato de Michelle Bachelet, con el propósito de fortalecer la educación pública y restituir el rol del Estado en la formación ciudadana. El traspaso de los establecimientos educativos municipales a los SLEP se ha planteado de manera gradual, estableciéndose una hoja de ruta estratégica desde la Dirección de Educación Pública (DEP), con la finalidad de asegurar el desarrollo progresivo de la política educativa. Este período de transición ha sido concebido “como un proceso con diferentes fases, que permitan fortalecer el servicio educativo público, resolver diferentes problemas y enfrentar desafíos, generando aprendizajes y aprestos” (Uribe et al., 2019, p. 40). Se considera, de este modo, la evaluación continua del proceso de implementación de este cambio de dependencia administrativa, con el objetivo de revisar y corregir aquellos ámbitos de mejora detectados.

Como política educativa desmercantilizadora (Saura y Mateluna, 2020), la NEP plantea la posibilidad de fortalecer el sistema educativo público chileno, como vía que materializa las críticas generalizadas de un amplio sector de la población del país, y especialmente del profesorado, respecto al desarrollo de las lógicas de mercado. Desde estas críticas, surge además el anhelo personal del investigador por el desarrollo de la presente investigación. En este sentido, la inmersión en este estudio tiene la

pretensión de realizar aportaciones para el fortalecimiento de una política educativa orientada a la mejora del sistema público.

En una entrevista radial emitida en 1966, Theodor Adorno afirma su profunda convicción respecto al fin último que debe perseguir todo sistema educativo: los horrores de Auschwitz no pueden volver a ocurrir. Para el filósofo alemán, analista crítico de las contradicciones propias de la dialéctica de la ilustración, la sola exigencia de fundamentación de esta premisa resultaría monstruosa ante la barbarie humana que significó el fascismo. Cuestionar este fin último de la educación supondría que “lo monstruoso no ha penetrado bastante en los hombres, síntoma de que la posibilidad de repetición persiste” (Adorno, 1966, p. 80).

Ahora, a menos de un siglo, el escenario no resulta radicalmente distinto, ante el auge de una nueva ultraderecha fascista que amenaza nuevamente los sistemas democráticos (Giroux, 2019). Es una tendencia que comienza a manifestarse en la política de diferentes países, en base a discursos basados en el pánico migratorio, el racismo y la xenofobia (Bastos y López, 2020; Leher, 2023). El avance de este ideario se identifica en la creciente aceptación ciudadana de su programa político, logrando recientemente posicionarse como fuerza creciente en el parlamento europeo y en diferentes países de América Latina (Arroyo y Stumpf, 2020). Según Giroux y DiMaggio (2024), vivimos en un momento en que el fascismo nuevamente está sobre la mesa y se ha convertido en una fuerza impulsora dominante en la política global. Paradójicamente, el genocidio del pueblo palestino confirma hoy que no era infundado el temor de Adorno a repetir el horror. Ad portas de un nuevo conflicto global, con el rearme de las potencias europeas y el llamado mediático de las autoridades públicas a abastecerse para un inminente conflicto, los sistemas democráticos se ven severamente amenazados y afectados.

Para Giroux (2019), el auge de las ideas propias de una derecha extrema ataca todos los aspectos del ser social, permeando también las instituciones que producen la cultura formativa a cargo de nutrir la imaginación social y política en sí. Desde este ideario, se asigna fundamento a una vorágine de privatización y desregulación, expresada a nivel político en el desfinanciamiento de la educación pública bajo una noción de desprecio por el bien común. Las ideas desde las cuales se ofreciera sustento a la escuela moderna y el rol del Estado, en la formación de sujetos capaces de participar

en la vida política democrática a través del desarrollo del pensamiento crítico y racional, enfrentan en el momento histórico actual un reemplazo por el predominio de valores individualistas, orientados a la ganancia y beneficio personal y en el que los valores de la productividad empresarial se tornan hegemónicos. Cualquier cambio en el ámbito educativo, por ende, debe ser situado o contextualizado desde este escenario de transformaciones económicas, ideológicas, culturales y políticas.

En este escenario, tanto las obligaciones sociales como el desarraigo de los valores que ofrecieran sustento a la cultura cívica son despolitizados por un discurso que promueve un individualismo desenfrenado y en lugar de valores compartidos, derechos y deberes sociales, se promueve el miedo y odio a la otredad, sin tener consideración a la pertenencia a la clase. Para Giroux (2024) bajo un fascismo neoliberal, la participación en la vida pública carece de sentido. Desde esta discursividad, la marginación de sujetos según raza, etnia o estrato socioeconómico que los posiciona en vulnerabilidad son consecuencia de su responsabilidad individual en la medida en que se han transferido las responsabilidades colectivas de la comunidad imaginada a un lugar que es consecuencia de su acción: debilidad de carácter, flojera, malas decisiones o, según Giroux (2019, p. 8) “una deficiencia moral”. Si sólo son posibles soluciones individuales a los problemas derivados de la estructura y organización social, se normaliza la atomización en una comunidad compuesta por sujetos desvinculados de la justicia, ética y responsabilidades compartidas.

Chile no es ajeno al este escenario global de crisis democrática. Según Silver (2023) el golpe de Estado en Chile constituye el punto de partida del proceso de expansión del actual orden económico global neoliberal. Como escenario autoritario, permitió la implementación de políticas desde las cuales se fortaleció la propiedad privada, con el consecuente debilitamiento de lo público. Tanto para Silver (2023) como para Klein (2010), la imposición de estas políticas neoliberales sólo es posible en escenarios autoritarios, que repriman la opinión pública y participación ciudadana ante el aumento de la desigualdad social que conlleva su implementación.

El sistema educativo chileno evidencia desde entonces el correlato del avance progresivo en la implementación de políticas de orden neoliberal. Si bien el régimen autoritario permitió sentar las bases del modelo educativo, la consolidación del mercado sólo fue posible gracias a las políticas educativas posteriores implementadas por

gobiernos democráticos. Dichas políticas resultan concordantes con el proceso global de transformación de los marcos regulatorios en educación, desde modelos post-burocráticos (Bellei, 2015) que transforman el rol del Estado (Maroy, 2009) según lógicas de vigilancia y control. En consecuencia, el sistema chileno resulta de interés en la comprensión de los efectos del mercado educativo, “puesto que se trata de un sistema educacional donde esta propuesta ha operado por tres décadas, a escala nacional, y en todos sus componentes más relevantes” (Bellei, 2015, p. 131).

Desde el enfoque que sustenta la presente investigación, una formación ciudadana e integral, que responda a la crisis global del orden democrático, sólo es posible en el marco de sistemas educativos públicos, orientados por valores republicanos (Vergara, 2012) desde los cuales se asigne central relevancia al bien común y se promueva la participación activa de los sujetos en la conducción de la esfera pública. En la medida en que los fines declarados por la legislación responden a los valores propios del orden democrático, su implementación en un sistema largamente orientado desde principios propios del fundamentalismo de mercado como ideología (Silver, 2023), se identifica un escenario de tensión que abre un interesante campo de análisis.

Finalmente, la siguiente investigación asume que la comprensión de las transformaciones de la política pública y sus procesos de implementación debe considerar el contexto histórico, sociocultural y político desde el cual los agentes asignan sentido a su rol en las instituciones. Por esto, se adopta un enfoque de estudio que comprende las políticas públicas en educación como “el resultado de conflictos, negociaciones, acuerdos y movilizaciones entre el Estado y los diversos actores sociales que participan en la construcción de la acción pública” (Torres y Iregui, 2013, p. 178). En este sentido, la acción del Estado constituye una respuesta a un diálogo multidireccional entre diversos actores sociales. Por ello, es también necesario relevar el progresivo protagonismo que adquieren los movimientos sociales desde inicios del siglo XXI en Chile y que sitúan en la agenda pública la demanda por el derecho a la educación, hasta lograr posicionarlo como problemática política; a la vez, se identifica en la política pública una respuesta gubernamental a dicha demanda ciudadana y social. Identificar de qué modo la NEP como legislación plantea una respuesta desde el Estado a las demandas sociales es también un ámbito relevante de interés para la presente investigación.

## **1.2 El problema de la tesis, la justificación y las preguntas de investigación**

Como se ha señalado, la reforma de mercado que impone la dictadura cívico-militar de Pinochet a inicios de la década de los 80, se fundamenta desde una racionalidad económica aplicada a la educación, según la cual la libre elección de escuela por las familias fomentaría la competencia entre centros y promovería la mejora continua a nivel sistémico (Chubb y Moe, 1990; Friedman, 1955; 1995). Esta reforma privatizadora se orienta a configurar condiciones de mercado que estimulen la participación de privados en el sector educativo. Sin embargo, los procesos de privatización no sólo se restringen a la apertura o incorporación de privados en las áreas de gestión o provisión de la educación pública (Apple, 2016), sino también comprenden la incorporación de ideas, metodologías o prácticas propias del ámbito empresarial en la orientación del sistema educativo, de manera que se promueva una lógica de funcionamiento de la organización escolar pública “que resulte tan eficiente como una empresa” (Ball y Youdell, 2008, p.8).

Estas prácticas privatizadoras promueven en la escuela un lenguaje, una cultura y unos valores vinculados a la ética empresarial, que modifican la ética profesional de los docentes y los directivos hacia una “cultura de la autoría” (Apple, 2006; Assaél et al. 2014; Flórez, 2024), desde la cual se asigna central importancia a los sistemas de monitoreo y producción de información en la gestión. Estos cambios en los centros se materializan a través de la continua elaboración de bases de datos, reuniones de evaluación periódicas, publicación de resultados, categorización y evaluaciones constantes de pares o externos a la organización, que es parte de lo comprendido como la cultura de la performatividad (Ball, 2003; Mateluna, 2021). En efecto, se promueve desde este marco una nueva subjetividad profesional docente (Luengo y Saura, 2013). La articulación concreta de estas medidas puede evidenciar una amplia gama de matices, pero siempre llevan a modificar el modo en que se juzga el desempeño de la organización y la manera en que se desempeñan las comunidades educativas.

La nueva ley que se desarrolla para el fortalecimiento de la educación pública, la NEP, constituye una respuesta política a la demanda social en torno a una educación pública de calidad que la Revolución de los Pingüinos logró posicionar en la agenda pública. En su definición, la NEP señala como fin último “que el Estado provea [...] una

educación gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público, laico y pluralista, que promueva la inclusión social, la equidad, la tolerancia, el respeto a la diversidad y la libertad” (MINEDUC, 2017, p.1). Entre sus objetivos, la NEP se propone además el fortalecimiento de la educación pública desde un enfoque crítico, democrático y ciudadano, asegurando el aprendizaje y desarrollo integral de todos los estudiantes. Para esto, se modifica la dependencia administrativa municipal y crea nuevas instituciones a nivel meso –sin precedentes en el sistema educativo chileno– a cargo de administrar, gestionar y orientar la tarea de los establecimientos públicos a través de Servicios Locales de Educación Pública (SLEP).

Pero a pesar de establecerse como finalidad de la NEP el fortalecimiento de la educación pública, la política educativa chilena no modifica sustancialmente su estructura y mantiene hasta hoy aspectos propios de la dinámica de mercado en educación: la competencia entre establecimientos como estrategia de mejora sistémica, el financiamiento por alumno/cliente, el posicionamiento en rankings según los resultados obtenidos en evaluaciones estandarizadas y la existencia de sistemas de *accountability* performativo o de altas consecuencias para las escuelas (Bellei, 2016; Saura y Mateluna, 2020), de lo que no sólo depende la remuneración de los trabajadores de la organización, sino que también amenaza la continuidad del proyecto educativo con la pérdida del reconocimiento oficial –equivalente al cierre de la escuela– en aquellos casos en que no se logra el nivel de desempeño predefinido. En consecuencia, la entrada en vigor de la NEP en un escenario de mercado consolidado sitúa la escuela pública ante el imperativo de mejorar la educación pública, pero en un escenario de gestión en el que persisten las lógicas, dispositivos y prácticas propias de una racionalidad de mercado aplicada a la educación predominantes en Chile desde hace más de cuatro décadas.

Se identifica así una tensión en términos de sustrato axiológico desde el cual la política educativa define la normativa que orienta la escuela pública. Esta perspectiva axiológica resulta imprescindible en la comprensión de las políticas educativas en un escenario globalizado, considerando que los imaginarios antagónicos desde los cuales se producen las políticas no operan en un escenario neutral, sino en un contexto de hegemonía neoliberal determinante en la producción e interpretación de la política; es decir, la política como texto, discurso y su traducción desde las comunidades (Ball,

2006). De ahí que sea de interés comprender el proceso de implementación y recontextualización de la NEP como legislación orientada al fortalecimiento de la educación pública en un escenario de mercado asentado y consolidado, ya que implica una doble ruptura: por una parte, respecto de un proceso global de privatización educativa y, por otra, respecto de la trayectoria del sistema educativo chileno (Saura y Mateluna, 2020).

Se abre así un interesante campo de investigación, que plantea las siguientes preguntas generales: ¿desde qué lógica entienden los equipos directivos la orientación de los SLEP respecto de la escuela?, ¿qué fortalezas y debilidades identifican en relación con la dependencia municipal?, ¿cómo proyectan la mejora en base a una nueva articulación técnico-pedagógica?, ¿Significa la creación de un nivel intermedio una modificación de su propia práctica como docente directivo?, y ¿en qué sentido identifican una posibilidad de fortalecimiento de la educación pública a través del rol que ejercen los SLEP?

Dichas preguntas, es lo que lleva a que la investigación se sitúe en la comprensión de los sentidos desde los cuales se traduce o recontextualiza la política educativa en los centros educativos (Ball et al., 2011; Ball et al., 2012). Concretamente, a través de la recontextualización de una política educativa orientada a fortalecer la educación pública en un contexto paradigmático de privatización (Orellana y Bellei, 2019) que se orienta desde un fundamentalismo de mercado como ideología que promueve el avance de políticas económicas neoliberales (Silver, 2023). Desde este enfoque, se pregunta por los valores que orientan la escuela pública, asignando central relevancia a la voz de docentes directivos en el contexto descrito.

La complejidad inherente a la escuela en el entramado de la sociedad contemporánea y la compleja articulación discursiva que orienta las políticas educativas en Chile releva la función del docente directivo responsable de su gestión y liderazgo. Tal como indica Fullan (2012) los estudios realizados durante varias décadas confirman una y otra vez, que los directores de escuela efectivos ayudan a establecer la visión de la escuela, a organizar sus estructuras y recursos y promueven la colaboración de los y las docentes en los procesos de mejora educativa. El director o directora del establecimiento es responsable de liderar y gestionar los procesos de mejora continua que permitan a la escuela alcanzar sus fines, estableciendo objetivos definidos como

estrategia para orientar la toma de decisiones y la acción de los agentes que conforman la organización (Fullan, 2017; Robison, 2007; Leithwood y Jantz, 2008). Como agentes de la organización educativa, indica Casassus (2000) actúan por representaciones del contexto en el que operan, es decir, toda acción deliberada tiene una base cognitiva que refleja las normas, estrategias y los supuestos del mundo en el que se actúa. En consecuencia, el rol docente directivo en un nuevo escenario de gestión es el principal foco de interés que da vida a la presente investigación, asumiendo que la gestión directiva constituye el segundo factor de mayor impacto en la calidad de los aprendizajes en una escuela, después de la efectividad docente en el aula (Ceppe, 2009; Raczynski, 2018).

Directamente relacionado con lo anterior, es necesario preguntarse ¿cuáles son las nuevas características del sistema educativo de administración municipal?, ¿cuáles son las expectativas de docentes directivos de escuelas públicas en relación con la Nueva Educación Pública?, y ¿cómo se describe el tránsito desde la dependencia municipal a los nuevos SLEP? Dichas preguntas de investigación orientan el problema con el objeto de comprender las características de la dependencia administrativa municipal desde la mirada de docentes directivos, considerando también las voces de otros profesionales de la institucionalidad educativa para complementar los discursos que explican la necesidad de transitar a un nuevo sistema de gestión.

Al mismo tiempo, según Horn y Marfán (2010) los lineamientos seguidos por los países integrantes de la OCDE han asignado mayor autonomía a la gestión directiva y ampliado la facultad de toma de decisiones para el ejercicio de liderazgo en un entorno cambiante. Pero junto con el reconocimiento de su importancia y redefinición de sus funciones, también han aumentado las expectativas respecto de su rol y la exigencia de resultados a través de procesos de rendición de cuentas (Horn y Marfán, 2010; Weinstein y Muñoz, 2012). El o la docente directivo asume responsabilidad directa por los resultados de aprendizaje –evidenciados a través de evaluaciones estandarizadas–, así como de otros indicadores de logro, en ocasiones distales respecto del radio de acción de la escuela pública (aumento de matrícula o deserción escolar, por ejemplo). En este sentido, las políticas educativas dan forma al rol profesional que ejercen docentes directivos en la escuela pública y orientan la toma de decisiones en relación la mejora educativa.

Desde esta mirada, no se consideran los factores que a nivel macrosistémico eventualmente obstaculizan o dificultan la mejora escolar (Horn y Marfán, 2010), sino que se enfoca exclusivamente la capacidad de liderar y gestionar el proyecto educativo por los equipos directivos y docentes. Sin embargo, señala Raczynski (2018), los resultados de un centro educativo no son ajenos al contexto y marco normativo-institucional en el que operan y desde el cual se definen sus reglas de funcionamiento: “las directrices de la política educacional nacional, los programas y acciones en que se expresa y la forma en que la política, los programas y las acciones llegan a las escuelas y se insertan en ellas” (p. 183). De ahí la relevancia que la autora (Raczynski, 2018) asigna al rol que ejerce el nivel intermedio en cuanto a apoyo técnico-pedagógico de las escuelas a su cargo. Como señala Bellei (2018), si bien el efecto de la administración local es indirecto respecto a los procesos de aprendizaje, “no por ello es poco relevante” (p. 13). Si se considera que históricamente en Chile el rol que se ha asignado al director o directora ha sido de carácter administrativo (Raczynski, 2018), se enfatiza aún más la relevancia de indagar en la percepción de los directivos ante un nuevo escenario de gestión y liderazgo pedagógico demandado por los SLEP.

Junto a todo lo anterior, es necesario preguntarse ¿cuáles son los aportes que incorpora la Nueva Educación Pública a los procesos de gestión y liderazgo en establecimientos públicos?, así como ¿qué adversidades plantea la gestión y liderazgo de los establecimientos de educación pública la implementación de la Nueva Educación Pública? Estos cuestionamientos son los que dan sentido a indagar en la valoración que los actores clave de esta investigación realizan sobre la Nueva Educación Pública. De modo concreto, se trata de llevar a examen tanto las fortalezas que ofrece la NEP en la orientación del sistema educativo público, como los ámbitos de mejora que docentes directivos y otros profesionales de la institucionalidad educativa identifican en la legislación.

Cabe mencionar que las nuevas instituciones que crea la NEP deben articularse con las instituciones previamente existentes a cargo de fiscalizar, evaluar, categorizar y orientar los establecimientos educativos, según los resultados que indican los procesos de evaluación estandarizada de carácter censal. En este sentido, se identifica una tensión o contradicción en la que el docente directivo debe gestionar y liderar el fortalecimiento de la escuela pública, pero en un escenario de mercado consolidado

(Baleriola et al., 2021) y desde las estrategias, metodologías y nomenclaturas propias de una subjetividad educativa de raigambre neoliberal. En consideración a la relevancia que asume el rol docente directivo en la recontextualización y traducción de la NEP como política educativa, la presente investigación lo sitúa como uno de sus focos principales, lo que se describe en el siguiente apartado, que plantea la finalidad de esta investigación y los respectivos objetivos que la concretan.

Finalmente, la investigación se pregunta ¿cómo identifican docentes directivos la relación que establecen los SLEP con la comunidad educativa?, ¿cuáles son los lineamientos que ofrecen los SLEP a la gestión y liderazgo de la organización educativa?, y ¿cómo se articula la orientación del SLEP con la institucionalidad educativa preexistente? Un medio para dar respuesta a estas preguntas es la indagación con mayor profundidad en las percepciones tanto de docentes directivos, como de otros profesionales de la institucionalidad educativa.

### **1.3 Objetivos de la investigación**

Tras la introducción, el problema de la tesis, la justificación de la misma y las preguntas de investigación que guían los retos, emergen los objetivos generales y específicos de la presente tesis doctoral:

Objetivo General 1. Analizar los significados que atribuyen docentes directivos de escuelas públicas y profesionales de la institucionalidad educativa a la entrada en vigor de la Nueva Educación Pública (NEP), como política educativa que establece un nivel intermedio de gestión a través de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP).

De dicho objetivo general que guía la investigación emanan los siguientes objetivos específicos.

Objetivo Específico 1.1. Interpretar las percepciones de docentes directivos de escuelas públicas y profesionales de la institucionalidad educativa sobre el tránsito desde la dependencia administrativa municipal hacia los nuevos Servicios Locales de Educación Pública.

Objetivo Específico 1.2. Examinar las percepciones de actores clave del sistema educativo sobre los efectos de la Nueva Educación Pública en los procesos de gestión y liderazgo en establecimientos públicos.

Objetivo Específico 1.3. Investigar cómo los docentes directivos comprenden la articulación de los SLEP con la organización y la institucionalidad educativa preexistente.

#### **1.4 Organización de la tesis**

Tras este capítulo inicial, la tesis doctoral está organizada en seis capítulos centrales. El presente capítulo inicial, en el que se detalla la organización de la tesis, está compuesto a su vez por los apartados que le anteceden, donde se especifica la introducción, el problema de la tesis, la justificación, las preguntas de investigación y los objetivos.

En el capítulo dos de la tesis se aborda el marco teórico de la investigación, desarrollado a partir de cuatro grandes temas: El sistema educativo chileno como caso paradigmático de privatización: el lugar de la escuela pública; Sustrato axiológico de la política educativa: Los fines de la Nueva Educación Pública; Subjetividad hegemónica neoliberal y subjetividad profesional y; La Nueva Educación Pública: desmunicipalización de la enseñanza y nuevo nivel intermedio de gestión.

En la primera parte, se describe la implementación en Chile de un sistema orientado por principios de mercado y la progresiva articulación de políticas educativas que dan forma a la matriz institucional previa implementación de la NEP. Se releva la lógica de funcionamiento de este sistema predominante en la orientación de la escuela pública. A la vez, se aborda el rol de las instituciones en la orientación del sistema, específicamente en relación con la organización educativa pública.

En miras a comprender los fines desde los cuales se orienta el sistema educativo, el segundo capítulo indaga a su vez en los valores desde los cuales se ofrece fundamento al sistema educativo y cómo estos se expresan a través del lenguaje. Desde esta perspectiva, las políticas educativas responden a mundos posibles o imaginados que se espera alcanzar, sin llegar a configurar del todo el escenario deseado. En la medida en que la NEP modifica la arquitectura institucional del sistema, se pregunta por el rol que

ejercen las instituciones desde las cuales se orienta la tarea formativa en la escuela pública. Desde este marco, se espera asignar un enfoque de comprensión de la NEP; contextualizarla en un escenario concreto que aporte en la comprensión del fenómeno estudiado.

El tercer capítulo aborda el marco metodológico que permea a toda la investigación; es decir, los procedimientos analíticos, los recursos y las estrategias de investigación que se utilizaron para dar cuenta del objetivo general y de los tres objetivos específicos que contribuyen al propósito general de la tesis. En este apartado, se justifica el enfoque y paradigma seleccionado en relación con las preguntas y objetivos de la investigación. Además, se describe el diseño de la investigación, la descripción de cada grupo de informantes, instrumentos para la recogida de datos, el proceso de análisis de los discursos y los criterios de credibilidad del estudio.

El cuarto capítulo presenta los resultados obtenidos a partir del análisis del corpus de datos. Este capítulo se organiza en torno a las categorías que emergen de los procedimientos analíticos del apartado metodológico anterior. Los resultados trazan las respuestas a las preguntas planteadas en torno a la entrada en vigor de la NEP, desde la mirada de los docentes directivos y profesionales de la institucionalidad educativa. En este capítulo, se ofrece una sistematización comprensiva de las percepciones, resaltando las tensiones, continuidades y transformaciones percibidas en relación con los procesos de gestión y liderazgo educativo en el contexto del traspaso a los Servicios Locales de Educación Pública.

En el quinto capítulo de la tesis, que concierne a la discusión, se desarrolla mediante una reflexión analítica e interpretativa de las categorías que emergieron a modo de resultados, situándolas en diálogo con el marco teórico y los antecedentes revisados en los capítulos iniciales. En este apartado se discuten las implicancias de los hallazgos en relación con las políticas públicas en educación y las valoraciones de estas. A la vez, se abordan las tensiones estructurales que emergen de la implementación de la NEP, considerando las percepciones de los actores entrevistados y su posicionamiento frente a las transformaciones administrativas y pedagógicas que ha conllevado esta reforma.

Finalmente, el sexto capítulo aborda las principales conclusiones de la investigación, integrando los hallazgos a la luz del objetivo general y de los tres objetivos

específicos de investigación. En este apartado, se sistematizaron las conclusiones para realizar aportes significativos, con la pretensión de contribuir con el estudio al campo de la investigación educativa, en particular en lo referido al conocimiento sobre políticas de fortalecimiento de la educación pública y los valores asociados a ella. Junto a ello, se proponen proyecciones de la investigación, en el marco de posibles líneas de investigación que emerjan de esta tesis, considerando que la reforma de la política educativa chilena a través de la NEP es un proceso que se encuentra en curso.

## **CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO**

---

## **2.1 El sistema educativo chileno como caso paradigmático de privatización: el lugar de la escuela pública**

La investigación en educación ha reconocido en los procesos de reforma implementados a escala global una tendencia progresiva a la privatización de los sistemas educativos (Apple, 2016; Ball y Youdell, 2008). En este escenario, Chile constituye un caso paradigmático como país pionero en la implementación de políticas de cuasi-mercado, durante el período más largo y a mayor escala en términos comparativos (Verger et al., 2016). La reconfiguración del sistema educativo y puesta en práctica de políticas orientadas según criterios de mercado a inicios de la década de 1980's fue incluso anterior a las reformas promovidas por Reagan y Thatcher en Estados Unidos e Inglaterra respectivamente (Silver, 2023) y contó con las condiciones excepcionales que ofreció la dictadura militar de Pinochet como contexto de implementación a nivel nacional (Bellei, 2015). En este sentido, según indican Orellana y Bellei (2019) las particularidades que ofrece el sistema escolar chileno como modelo de mercado consolidado ofrece un cambio de perspectiva relevante para el estudio de los procesos de privatización educativa:

“...el desafío intelectual del último tiempo en Chile es no tanto la comprensión del avance neoliberal sobre una realidad previamente configurada, sino el estudio de la realidad neoliberal en sí. Hemos pasado del análisis de un neoliberalismo teórico o parcial, propio del cambio que experimentan sociedades cuyo eje era el Estado, al estudio de un neoliberalismo histórico y su orden social consolidado” (Orellana y Bellei, 2019, p. 20)

Según Orellana y Bellei (2019), el debate en torno a la privatización educativa ha enfocado su estudio al análisis de los efectos que una reforma privatizadora particular ejerce en un sistema público de enseñanza. Pero el sistema chileno constituye un mercado educativo consolidado y asentado, en el que la oferta privada es el eje del sistema educativo y receptor mayoritario del gasto fiscal en educación. Concentra a la vez más del 60% de la matrícula, versus una debilitada oferta pública, dirigida básicamente a resguardar la formación de los sectores más vulnerables. La extensión social y temporal del mercado educativo en Chile ofrece un nuevo enfoque al debate en torno a la privatización de la educación en Latinoamérica y el mundo, en tanto “habilita

la comprensión de un neoliberalismo histórico y no sólo de las tensiones de cambio que su aplicación instala en sistemas públicos” (Orellana y Bellei, 2019, p. 19). Este escenario permite visualizar las relaciones sociales que se configuran en un sistema educativo de mercado ya consolidado y asentado en términos históricos y no sólo teóricos.

Verger (2020, p.1) focaliza la privatización como un proceso a través del cual “el sector privado incrementa su participación en actividades económicas que usualmente eran competencia del Estado”. Se ha dirigido principalmente al sector de servicios, dado que es en este ámbito en el cual el Estado ha cumplido un rol relevante, orientado principalmente a la cobertura de aquellas tareas que los estados de bienestar consideraron como parte de su función. Para Verger (2020), estos procesos de privatización se concretan desde estrategias diferentes en relación con el contexto de implementación y según modalidades más o menos drásticas. Un proceso drástico supone la transferencia total de los servicios y la responsabilidad de su administración a manos de privados; en cambio, la privatización es progresiva cuando el Estado delega de manera parcial la responsabilidad o propiedad de los servicios, pero manteniendo participación o parte de la propiedad. Sin embargo, independientemente de la modalidad de implementación, los procesos de privatización se vinculan a la configuración de dinámicas de mercado en aquellos servicios que han sido delegados desde el Estado. Por eso, a pesar de que en un sentido estricto la privatización y la mercantilización son fenómenos distintos, tienden a estar inextricablemente unidos, dado que conducen a la configuración de escenarios orientados según lógicas de mercado y competencia y en los que la libre elección del cliente o usuario se posiciona como factor de relevancia central.

Ball y Youdell (2008) identifican en los procesos de reforma alrededor del mundo una tendencia encubierta cada vez más frecuente de “introducir formas de privatización en la educación pública y de privatizar algunas parcelas de la educación pública” (p. 7). A partir de ahí, se han articulado las categorías de privatización exógena y endógena (Ball y Youdell, 2008), que han sido ampliamente utilizadas en el ámbito internacional (Ruan y Cordero, 2021). La privatización exógena, hace referencia a la apertura o incorporación de privados en las áreas de gestión o provisión de la educación pública (Saura et al., 2023). La privatización endógena, en cambio, supone la incorporación de ideas, metodologías o prácticas propias del ámbito empresarial en la orientación del

sistema educativo, promoviendo lógicas de funcionamiento en la organización escolar pública que imiten el sector privado como modelo de eficacia y eficiencia (Ball y Youdell, 2008, p.8).

La articulación e implementación concreta de estas medidas supone una amplia gama de matices en la orientación de innovaciones al sistema, sin embargo, conllevan siempre una modificación en la manera en que las comunidades educativas llevan a cabo su tarea, los modos en que se comprende el rol formativo y desde los que se juzga el desempeño general de las organizaciones escolares. Esta “epidemia de reformas” (Ball, 2003) promueve transformaciones en la organización escolar, asignando central importancia a los sistemas de monitoreo y producción de información en la gestión: elaboración de bases de datos, reuniones de evaluación periódicas, publicación de resultados y evaluaciones constantes de pares o externos a la organización (Ball, 2003, 216).

La investigación realizada a escala nacional es concordante en este sentido con los hallazgos de la investigación internacional respecto a la transformación de la cultura escolar que promueven los procesos de *accountability* vinculados a una racionalidad de mercado en educación (Apple, 2007; Ball, 2003; 2014). Según Assaél et al. (2014), estas prácticas privatizadoras promueven en la escuela una cultura y valores vinculados a la ética empresarial, que modifican la ética profesional de los docentes y directivos hacia una “cultura de la autoría” (Assaél et al., 2014, p.9). En los casos estudiados, se reconoce una falta de sentido para los actores de la comunidad educativa, que interpela el sentido del proyecto educativo para las comunidades educativas.

Por otra parte, los espacios formales de encuentro y discusión profesional son consumidos por las demandas externas (Assaél et al., 2011), propias de la elaboración de información performativa, lo que lo inunda de presiones por responder ante la rendición de cuentas y genera un círculo vicioso: la presión del *accountability* por generar cambios en la escuela satura y presiona en un grado que llega a dificultar el cambio o mejora educativa, lo que a su vez aumenta la presión. Se reconoce así que el impacto de los procesos de privatización es sistémico. Es decir, los procesos de privatización pueden ser considerados como procesos de adopción e imposición gradual de una racionalidad económica particular, transformando los significados atribuidos por los actores sociales respecto al fenómeno educativo. Así también, la organización

educativa, modifica sus sentidos y prácticas ante el conjunto de tendencias que promueven su privatización e incorporación en el ámbito de mercado y desde valores asociados a la esfera económica.

### 2.1.1 Capitalismo y violencia: la educación pública chilena indigna

Según Linebaugh (2006), las progresivas transformaciones políticas y económicas que permiten el surgimiento del capitalismo y la configuración de un sistema de mercado requieren de un proceso de privatización que elimine cualquier obstáculo para la liberalización económica. A partir del estudio de las Leyes de Pobres de 1547 en Inglaterra, afirma que la imposición del mercado como regulador de las relaciones sociales conlleva la destrucción de otros medios alternativos de producción a través de procesos violentos de terror y expropiación. Una legislación represiva ofrece sustento legal al proceso de expropiación o “enclouster”, a través del cual la propiedad comunal del campesinado pasa a convertirse en propiedad privada de un grupo reducido de terratenientes. Junto con imponer un nuevo mercado de trabajo asalariado de la otrora propiedad comunal, las leyes de pobres criminalizan la pobreza y asignan responsabilidad negativa al sujeto empobrecido por su propia condición, lo que lo sitúa como merecedor de la pena capital.

Consecuentemente, para Polanyi (1944) el capitalismo como sistema económico resulta incompatible con la democracia como régimen político. Según el autor, vertebrar la sociedad sobre un sistema económico autorregulado (o desregulado) constituye una utopía absurda, que acarrea efectos devastadores para la vida en sociedad. Klein (2010) va más allá de esta afirmación: no sólo la democracia no es viable en un mercado desregulado, sino que un capitalismo del desastre requiere o necesita el uso de la fuerza y la violencia de Estado para imponerse. Para Klein (2010), el liberalismo clásico orientado a la no intervención del Estado en el ámbito económico consideraba que era requerido un estado de derecho vinculado en lo político y jurídico, garantizando a la ciudadanía derechos fundamentales, como la libertad de asociación o de reunión, entre otras garantías individuales. Sin embargo, el auge del neoliberalismo trasciende la esfera económica para implementar los principios de la libertad económica a toda esfera social. Los procesos de privatización e imposición de economías de mercado dan cuenta de la

necesaria intervención de la violencia institucional ejercida por agentes del Estado para imponer sin resistencia las políticas privatizadoras, de la mano de gobiernos despóticos o dictatoriales.

De ahí que resulte relevante el caso chileno como laboratorio para la implementación de las políticas privatizadoras promovidas por Friedman y la escuela económica de Chicago (Klein, 2010). Desde el enfoque de Friedman (1955; 1995), la eliminación de todo influjo del Estado en la regulación de la vida de individuos que persiguen su propio interés resulta un beneficio para toda la sociedad, dado que sitúa al individuo por sobre la actividad colectiva y le permite expresar su plena libertad a través de elecciones. Un capitalismo purificado de la intervención gubernamental permitiría un estado de equilibrio y salud natural del sistema económico. Por otra parte, dada la ineficiencia del Estado en la gestión de lo público, la privatización permitiría hacer rentables a las escuelas como empresas que buscan maximizar su interés, a la vez que ofrecen una mejor respuesta a clientes que esperan maximizar su rentabilidad o ganancia (Friedman, 1955). Desde esta mirada, la escuela pública constituye para Friedman una isla de socialismo en un mar de libre mercado (Reyero, 2009) que debe ser eliminada.

Un grupo de economistas pertenecientes a la Universidad Católica, formados directamente con Friedman en Chicago, promovió en Chile este proceso de transformación económica. Tras el golpe de Estado de 1973, los *Chicago Boys* se orientaron a desregular el mercado, eliminando el gasto social y el rol que el influjo del Estado desarrollista ejercía desde mediados del siglo XX. Para Klein (2010) constituye el primer caso en que se puede evidenciar el uso de la *doctrina del shock* como vía para la imposición del sistema de mercado, inaugurándose con Pinochet una era de corporativismo y alianza entre el estado policial y las grandes empresas en desmedro de la clase trabajadora. En paralelo a estas transformaciones económicas, se persiguió a los opositores y se aplicó la tortura de manera sistemática de parte de agentes del Estado, tal como queda registrado en los informes Rettig (1991) y Valech (2004). El ámbito educativo no se vio exento de la violencia política y, durante una primera etapa del régimen autoritario, las organizaciones y gremios docentes fueron desarticuladas y eliminadas.

Dado el alto grado de inflación, la mayor del mundo durante el período (375%), incluso la élite económica chilena consideró como fracasado el experimento neoliberal. Sin embargo, Friedman viajó a Chile como asesor económico del gobierno y su recomendación fue llevar a ultranza el recorte del gasto público y continuar con el proceso de privatizaciones, ya que debía concretarse la eliminación de todo vestigio de la intervención estatal para lograr un mercado autorregulado. Según señalan Pérez-Navarro y Rojas-Murphy (2018), el economista recomienda a Pinochet aplicar con urgencia “un programa de shock (...) [que] llevará a una rápida expansión del mercado de capitales, lo cual facilitará en gran medida la privatización de empresas y actividades que aún se encuentran en manos del Estado” (Friedman et. al., 1975, citado en Pérez-Navarro y Rojas Murphy, 2018, p. 11). Según Pérez-Navarro y Rojas Murphy (2017), previa reforma educativa no había pleno consenso entre los integrantes del gobierno autoritario en relación con la implementación del modelo de mercado en educación. Para los representantes de las Fuerzas Armadas, por ejemplo, los principios de mercado podían ser productivos en la creación de riqueza y creación de fuentes de trabajo, pero tanto la salud como la educación pública se consideraban responsabilidad del Estado, dado su carácter de interés nacional.

Sin embargo, los *Chicago Boys* promulgaban un liberalismo económico radical. Esta posición logra prevalecer en la configuración de la reforma educativa, aplicando principios mercantiles basados en un neoliberalismo económico a ultranza en la orientación del sistema. En este contexto, señalan Pérez-Navarro y Rojas Murphy (2019), se posiciona la libertad de enseñanza y rol subsidiario del Estado como pilares estructurales del nuevo sistema. En consideración a que el modelo por sí solo no lograría un funcionamiento adecuado, se articularon dichos principios en la Constitución Política de Chile. El influjo de los Chicago Boys resulta de relevancia central en la consolidación del orden neoliberal en el discurso sobre educación.

### 2.1.2 El sistema educativo de los *Chicago boys*: racionalidad económica en educación

El marco regulatorio general de las instituciones educativas vigentes que se origina en dictadura se impone, según Núñez (1995) como parte de un conjunto de modernizaciones al Estado, que entre 1979 y 1980 articulan un cambio radical y de pretensiones fundacionales al sistema educativo en base –como ha sido referido– a una ideología neoliberal. Como proyecto, la imposición de una racionalidad económica en educación se enmarca en la desarticulación general del Estado desarrollista y de la influencia que ideario europeo del Estado de Bienestar había tenido en Latinoamérica y también en Chile desde finales de la década del 1930 (Ruiz-Schneider, 2010). La implementación de este nuevo modelo implica que el Estado deja de asumir un rol en la formación ciudadana y de entender el proceso formativo como vía para fortalecer a escala social el principio de igualdad de oportunidades, en la medida en que introduce el pago como criterio de selección de tipo económico. En este sentido, se considera deber del Estado en el ámbito educativo exclusivamente garantizar la posibilidad de elegir en libertad la formación que cada familia pretende ofrecer a sus hijos, correspondiendo al ámbito privado la elección del proyecto educativo específico en concordancia con los intereses del grupo familiar.

Bajo la visión de Ruiz-Schneider (2010), la imposición de un sistema educativo de mercado supone una ruptura respecto de la historia republicana de Chile, en la que se había asignado al Estado un rol docente. Este sistema significa el desplazamiento de los supuestos filosóficos, éticos y políticos en los que se asigna fundamento al sistema: en el marco de un Estado docente, la formación de ciudadanos se sustenta desde los valores de igualdad y libertad que permiten una república democrática. Pero desde un modelo de mercado, la primacía del derecho a la educación del futuro ciudadano se desplaza a la primacía de la libertad de elegir y libertad de enseñanza. A nivel de sustrato axiológico desde el cual se sustentan las políticas educacionales de la dictadura se identifica una racionalidad económica aplicada a la educación, en que las leyes del mercado y consecuente privatización educativa se comprenden como estrategias para la mejora del sistema en su conjunto.

De acuerdo con la perspectiva que propone Klein (2010), la imposición del modelo de mercado en educación fue posibilitada por las excepcionales condiciones que ofrecía la dictadura, eliminándose y reprimiéndose cualquier resabio representativo de la izquierda u organización política docente en paralelo a la adaptación de los programas de estudio a la ideología promovida desde el régimen cívico-militar. Para Ruiz-Schneider (2010), la imposición de este modelo de mercado supuso una forma de disciplinamiento desde una racionalidad económica inscrita en una matriz neoliberal, orientada a desmantelar los vestigios de un de un ideario social al reducir drásticamente el gasto fiscal en educación. Al mismo tiempo, se orientan las instituciones educativas según prácticas de gestión empresarial, para asimilarlas a escuelas privadas. Desde esta mirada, la educación es un bien individual y que genera beneficios también individuales, por lo que quienes quieran obtenerla, “deben ganarla con esfuerzo (...) y además debe pagarse o devolverse a la comunidad por quien pueda hacerlo ahora o en el futuro” (Jofré, 1988).

### 2.1.3 La libre elección del cliente a la base del sistema

A través del análisis del sistema educativo nacional, Verger et al. (2016) analizan los supuestos de la Teoría de la Elección Pública (TEP) como ideario que ofrece sustento al modelo. Los autores consideran que el caso chileno es sumamente apropiado para esta investigación, ya que es el país que más fiel y estrictamente ha adoptado una política de mercado en el ámbito educativo. En este marco, la libertad de elección de cada familia es considerada un elemento central para la mejora de la calidad a nivel sistémico. Se entiende que las personas son entes racionales y, como tales, orientan sus decisiones bajo principios de máxima utilidad. En la medida en que las instituciones públicas son poco eficientes, la incorporación de mecanismos de mercado logra satisfacer de mejor manera las demandas de los consumidores, ya que el sector privado –a diferencia del sector público– no se encuentra capturado por grupos de interés y orienta su labor a los intereses del cliente. Además, la organización privada cuenta con los incentivos apropiados para generar procesos de innovación educativa, fortaleciéndose la competencia entre escuelas gracias a su autonomía. Según Bellei (2010), estos serían

argumentos que esgrimen aquellos grupos que “presionan por privatizar las escuelas públicas o entregar al menos su gestión a organismos privados” (p.2).

Las familias abandonarían aquellas escuelas que no responden a sus expectativas, por lo que la organización se ve obligada a mejorar la calidad de su oferta o cerrar por falta de clientela. Al mismo tiempo, los privados apostarían a la apertura de establecimientos precisamente en aquellas zonas en las que la oferta es escasa o de calidad regular, en tanto resultaría más fácil atraer a las familias/clientes a un proyecto pedagógico más eficiente. Es de este modo que el sistema en su conjunto debería orientarse a su mejora a través de la competencia entre escuelas que pretenden captar la demanda de sus consumidores. Sin embargo, para lograr la consolidación de un mercado educativo, no bastaría con la desregulación del sector, sino que paradójicamente se requiere de la intervención pública de forma proactiva en ámbitos de financiamiento y evaluación, así como en la difusión de los resultados de cada escuela (ranking) como información necesaria para orientar a los usuarios a la hora de escoger un establecimiento y fomentar la competencia.

### Los mecanismos de mercado en educación

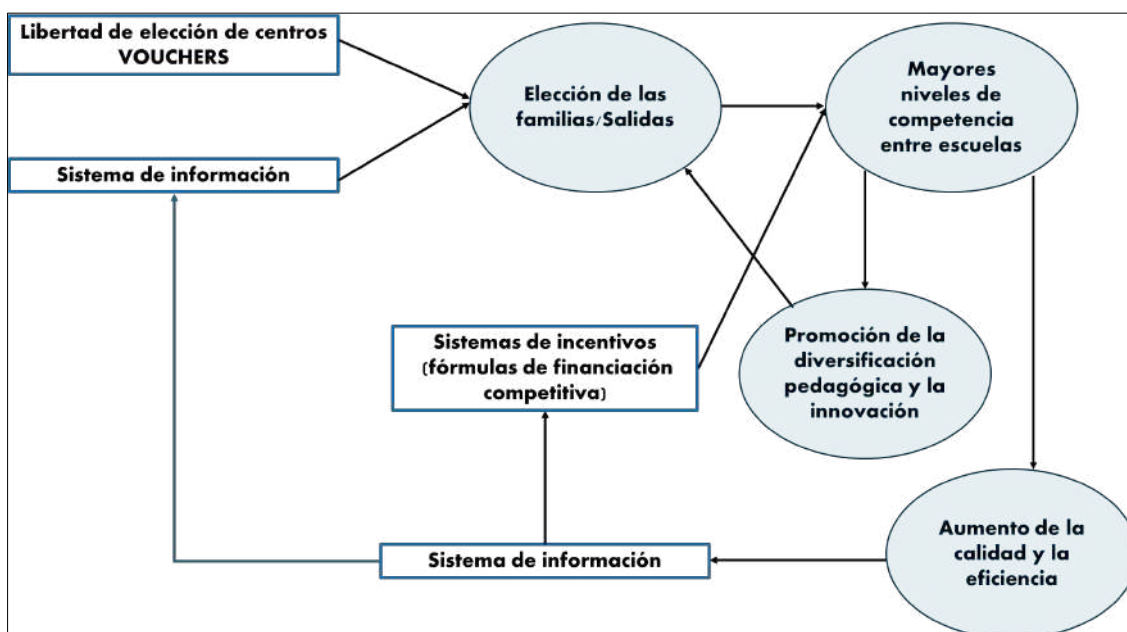


FIGURA 1. LOS MECANISMOS DEL MERCADO EN EDUCACIÓN, REPRESENTACIÓN DE LAS RELACIONES CAUSALES ENTRE LOS PROCESOS DEL MERCADO EDUCATIVO (VERGER ET AL. 2016)

De manera gráfica (Figura 1), Verger et al. (2016) representan las relaciones causales entre procesos propios del mercado educativo. Aquellos factores que se representan en un cuadrado dependen de intervención pública; en cambio los que se encuentran dentro de un círculo son generados por la dinámica propia del mercado. En teoría, el financiamiento por *voucher* (Canals, et al., 2019; Sapelli y Torche, 2002; Sapelli y Vial, 2002; Sapelli y Vial, 2005; Bellei y Cabalin, 2013) permitiría la elección de una escuela a las familias, independiente del nivel socioeconómico. Por último, el rol de los mecanismos de evaluación será el de proveer la información necesaria respecto de los resultados de cada escuela a las familias para facilitar la toma de decisiones a la hora de realizar la elección respecto al centro en el que se educará su pupilo. Se considera también rol del Estado el ofrecer información pública respecto de los resultados de las evaluaciones aplicadas a cada establecimiento.

En el caso chileno, las familias cuentan con los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) como evaluación estandarizada aplicada a nivel nacional y censal para conocer los resultados académicos del establecimiento y orientar la decisión bajo este indicador de calidad. La centralidad de la libre elección como eje de la política educativa se ve reflejada en la asignación de recursos a cada establecimiento, dependiente de la relación demanda/matrícula que logre conseguir. Finalizada la dictadura, los gobiernos de la transición a la democracia no modifican mayormente la estructura de funcionamiento del sistema escolar, sino que la complementan con la aprobación de la Ley de Financiamiento Compartido (Assaél et al., 2015; Bellei, 2015) que permite a los establecimientos el cobro de un aporte adicional a las familias para complementar los recursos estatales.

Durante la primera década del nuevo siglo, el movimiento estudiantil logra posicionar en la agenda pública las falencias que la lógica neoliberal evidenciaba en la orientación del territorio educativo en términos de justicia, calidad y equidad (Assaél et al., 2015), llegando a convertirse en actores sociales que realizan el más importante cuestionamiento a las políticas de privatización y consecuente abandono de la educación pública como base de la democracia (Vergara, 2011; Villalobos, 2016; Villalobos et. al, 2023, Thielemann, 2016; Pizarro, 2014). Según Bellei (2024) la política educativa actualmente vigente no puede ser entendida sin considerar el influjo de la Revolución de los Pingüinos de 2006 y posteriormente el movimiento estudiantil de

2011: primero, se deroga la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) – promulgada el último día del régimen militar – y, en su lugar, la Ley General de Educación (Nº 20.370/2009) establece un nuevo rol del Estado como garante de la calidad de la educación. Posteriormente, se aprueba el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (20.529/2011) reconfigurándose la institucionalidad educativa en miras a “promover y en cierto modo ‘exigir’ una mayor calidad a los proveedores de educación” (Berner y Bellei, 2011, p. 72). Así, la Agencia de Calidad de la Educación asume la tarea de evaluar y orientar la calidad del sistema escolar en base a estándares e indicadores de calidad y la Superintendencia de Educación fiscaliza a los sostenedores de establecimientos educativos y el adecuado uso de recursos.

Este conjunto de políticas educativas consolida un Estado performativo a cargo de implementar sistemas de accountability de altas consecuencias para las escuelas – incluida la pérdida de reconocimiento oficial o cierre de establecimientos– al consolidar la orientación del sistema según principios de la Nueva Gestión Pública (Falabella, 2015). Es lo que lleva a indicar que en este contexto el experimento inicial de mercado salvaje o utopía neoliberal que implementara la dictadura resulta sofisticado y perfeccionado, llegando a articular una “compleja matriz institucional de evaluación, inspección y rendición de cuentas” (Parcerisa y Falabella, 2017, p. 699). En consecuencia, los fines del proceso formativo, así como las instituciones que configuran el sistema en su conjunto se definen y responden a una nomenclatura, valores, y enfoques de calidad educativa propios de una ideología neoliberal incompatible con el rol de la escuela pública (Flórez et al., 2024; Bolívar, 2015).

## **2.2 Sustrato axiológico de la política educativa: los fines de la Nueva Educación Pública**

### **2.2.1 la NEP en un escenario globalizado**

Según se ha señalado, ante las ineludibles falencias que el modelo de mercado evidenciaba en términos de calidad y equidad, el año 2017 el Gobierno de Chile aprueba la Ley 21.040 titulada Nueva Educación Pública, como respuesta política a la demanda social en torno a una educación pública de calidad que la Revolución de los Pingüinos logró posicionar en la agenda pública. La NEP define como fin último “que el Estado

provea [...] una educación gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público, laico y pluralista, que promueva la inclusión social, la equidad, la tolerancia, el respeto a la diversidad y la libertad” (MINEDUC, 2017, p.1). En relación con los fines que explicita la ley, su artículo segundo señala los siguiente:

“La educación pública está orientada al pleno desarrollo de los estudiantes, de acuerdo a sus necesidades y características. Procura una formación integral de las personas, velando por su desarrollo espiritual, social, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, entre otros, y estimulando el desarrollo de la creatividad, la capacidad crítica, la participación ciudadana y los valores democráticos” (NEP, 21.040, artículo 2)

Desde el enfoque que adopta la presente investigación, toda política manifiesta explícitamente o da por supuesto un conjunto de valores desde los cuales se espera orientar la acción social: “una política, ya sea para una sociedad, para una asociación limitada o para cualquier otro grupo consiste en una red de decisiones que designan valores” (Rizvi y Lingard, 2013, p. 32). Por esta razón, una perspectiva axiológica en el estudio y comprensión de las políticas educativas asume relevancia central para la sociología de la acción pública (Torres y Iregui, 2013).

Sin embargo, tal como señalan Rizvi y Lingard (2013), el estudio de las políticas públicas emerge de la mano de un racionalismo que asigna al Estado un rol preponderante en la resolución de problemas públicos desde el cual no es posible comprender a cabalidad las políticas públicas y, en particular, las políticas educativas en el contexto actual de interconexión global. La emergencia de la teoría poscolonial o feminista, por ejemplo, plantea una aguda crítica a una supuesta neutralidad de valores con la que el enfoque racionalista de análisis político abordaba la realidad social, por lo que no siempre permite generar conocimiento confiable y generalizable. Por otra parte, desde un enfoque tradicional tampoco es posible comprender el rol de grupos de interés locales y globales que intervienen en la generación de políticas (véase el caso reciente de Brasil y la enseñanza del español como segunda lengua, y la oposición férrea del Estado colonialista francés).

En consecuencia, el análisis de las políticas educativas ya no puede verse reducido al escenario nacional; su comprensión supone una contextualización a mayor

escala, porque el sistema de poder y control actual es global. Según los autores, la modernidad siempre ha implicado formas transnacionales en el ejercicio de poder, pero su manifestación en educación asume hoy formas particulares. La acelerada expansión del ideario neoliberal que siguió a la caída del muro de Berlín (Shapiro, 2008) se evidencia en el territorio formativo en la progresiva configuración de mercados educativos alrededor del mundo. De la mano de teorías de capital humano, los procesos de privatización sistémica rechazan el ideario asociado al estado de bienestar y relevan la relación entre los sistemas educativos y la estabilidad social, no desde la óptica de fortalecimiento del ejercicio democrático y vínculo ciudadano, sino para asegurar niveles de estabilidad como indicador económico que garanticen la inversión empresarial:

“los propósitos educativos se han redefinido en términos de un conjunto más estrecho de intereses acerca del desarrollo del capital humano y el rol que debe jugar la educación para satisfacer las necesidades de la economía global y asegurar la competitividad de la economía nacional” (Rizvi y Lingard, 2013, p. 21)

De ahí que para Rizvi y Lingard (2013) el foco de estudio de una sociología de la acción pública es comprender de qué manera estos procesos transforman la política educativa a nivel global de maneras “complicadas, complejas, conmensuradas y contradictorias” (p. 13). La interconexión global supone nuevas formas de gobernanza que afectan y redefinen la política educativa, generando un escenario en el que los estados nacionales quedan al margen y ya no operan de manera exclusiva en la definición de estas políticas. Agencias públicas y privadas, como la OCDE, el Banco Mundial o el FMI, asumen un rol predominante desde el cual se da forma y determina finalmente el ámbito educativo global. En consecuencia, ya no es posible comprender a cabalidad la producción e implementación de políticas educativas desde un enfoque racionalista centrado exclusivamente en los límites que supone el Estado-Nación.

Ante una nueva realidad, que define tanto la generación de políticas como los sentidos que la ciudadanía atribuye a la tarea formativa, Rizvi y Lingard (2013) proponen una sociología crítica orientada a generar vías de análisis y comprensión que permita visualizar una política específica en relación con el interés superior de instituciones

económicas globales. Este vínculo entre lo global y lo local asume que el Estado ha visto mermada su capacidad de decisión autónoma, de acuerdo con el grado de desarrollo económico y el lugar que ocupa en la cadena de producción global. En un contexto desigual y de hegemonía cultural metropolitana, los estados nacionales del sur global se posicionan en una situación de desventaja desde la cual no se encuentran en condiciones de formular alternativas de resistencia coherentes y articuladas, como es el caso de la política educativa chilena – foco de la presente investigación–.

En este escenario, el estudio de la política educativa se plantea como desafío lograr contextualizar o situar las transformaciones que promueve a nivel discursivo un proceso de discusión legislativa y producción de la norma hasta su posterior implementación y recontextualización por los agentes involucrados. Rizvi y Lingard (2013) asignan central relevancia a la recontextualización que ejercen los actores involucrados en la práctica vinculada a la norma, ya que una política educativa “está diseñada para guiar la comprensión y la acción sin estar nunca seguro de las prácticas que pueda producir” (p. 28). La entrada en vigor de una legislación educativa implica un complejo proceso que trasciende el texto normativo y que en una sociedad globalizada y mediatizada supone reconocer los textos y discursos que determinan su circulación en un escenario digitalmente interconectado. Por otra parte, la política educativa no es solo lo que los estados deciden hacer en materia formativa; es también “lo que deciden no hacer para que todo permanezca igual” (Rizvi y Lingard, 2013, p. 13). En ambos casos, la política pública es una acción que asigna recursos de algún tipo para respaldar un valor privilegiado por sobre otros.

### 2.2.2 La política educativa: asignación autoritaria de valores

Rizvi y Lingard (2013) recuperan la definición de política que planteara Easton (1953) como “asignación autoritaria de valores”. Según los autores, toda política manifiesta explícitamente o da por supuesto un conjunto de valores desde los cuales se espera orientar la acción social. La esencia de la política se basa entonces en hacer accesible ciertas cosas a ciertas personas y denegar el acceso a otras. Los valores asumen por lo tanto un interés central para la sociología de la acción pública. Tal como indica Ball (1994), la comprensión de la política educativa no se limita a la comprensión de una

normativa o legislación escrita, sino que requiere identificar entramados comunicativos complejos para asignar sentido a la norma. Incluso cuando en teoría las políticas asumen su fundamento desde su potencial de respuesta al interés público, enmascaran intereses particulares o privados. En consideración a la carga valórica más o menos explícita presente en la política educativa, para Rizvi y Lingard (2013) son los valores los que dominan los procesos políticos y su contenido, su mediación y efectos incluso cuando la formulación de la política se plantea como un proceso extremadamente racional.

Como se ha mencionado, el escenario de implementación de la política educativa no es neutral en el contexto globalizado actual (Pita-Torres, 2021). El proceso de privatización de los sistemas educativos alrededor del mundo ha rearticulado la interpretación de valores y privilegiado unos por sobre otros, de modo que los valores relacionados a la tarea formativa se ven tensionados. A escala planetaria, se transita hacia la orientación de los sistemas educativos desde valores neoliberales, que asumen los mecanismos de mercado para la resolución de problemas y crisis que los gobiernos puedan enfrentar más allá del ámbito estrictamente económico. En consecuencia, el compromiso por comercializar los valores educativos, señalan Rizvi y Lingard (2013), desdibuja el interés por la igualdad social:

“En los discursos de política educativa, esto implica una reorientación de valores, desde un enfoque en la democracia y la igualdad, a los valores de eficiencia y responsabilidad, con mayor énfasis en la formación de capital humano supuestamente demandado por las nuevas industrias del conocimiento y requerido por los Estados-nación para poder participar y competir con éxito en la economía global. Esto no entraña un abandono de los valores sociales de igualdad y democracia, sino que son rearticulados y sometidos a los intereses económicos dominantes” (p. 103)

Así, los valores que se relacionan con la formación para la participación ciudadana en estados formalmente democráticos pierden sentido ante la orientación de la tarea formativa según principios propios de la empresa privada. Su reinterpretación desde un imaginario neoliberal implica un ideario construido desde un fundamentalismo de mercado según el cual la formación del sujeto para su participación activa en la esfera ciudadana pierde sentido ante el predominio de la orientación mercantil de la tarea formativa. Si bien este imaginario neoliberal no es absoluto y puede ser rebatido desde

un ideario orientado al colectivo, se configura en la actualidad como marco de interpretación más amplio desde el cual los ciudadanos asignan sentido al sistema en su conjunto, así como la dirección de las prácticas o definición de acciones para el logro de los fines asignados al sistema.

Por otra parte, los procesos de diálogo y negociación que supone el debate político trascienden actualmente el escenario nacional local. Un nuevo escenario transnacional determina la interpretación y posibilidades de transformación de la política en el ámbito social desde un imaginario neoliberal globalizado. Las instituciones internacionales que promueven la transformación/privatización en curso de la política educativa dan cuenta de “una tendencia global inequívoca hacia una convergencia en el pensamiento sobre los valores educativos” (Rizvi y Lingard, 2013, p. 51). El predominio de valores vinculados a la democracia e igualdad son desplazados por la eficiencia y responsabilización que enfatiza la formación de capital humano, de acuerdo con criterios económicos que plantea la economía en una sociedad del conocimiento. En esta estructura discursiva más amplia, organizaciones intergubernamentales asumen un rol protagónico en la orientación de la política educativa global. El FMI, Banco Mundial, OCDE, UNESCO o la Unión Europea articulan un “discurso persuasivo sobre imperativos de la economía global para la educación” (Rizvi y Lingard, 2013, p. 32) que configura un modelo sistémico a reproducir en cada localidad. Estas instituciones han logrado transformar el debate político educativo para abordarlo desde una subjetividad hegemónica neoliberal. Como instituciones influyentes, ejercen presión para articular los sistemas educativos a los requerimientos de la economía global, promoviendo la corporativización y comercialización de la educación.

La comprensión del sustrato axiológico desde el cual se fundamenta una determinada política educativa da cuenta del modo en que la sociedad interpreta un conjunto de valores y los articula con otros. La formulación de políticas resulta así un proceso ideológico que el proceso de discusión, formulación e implementación de la política pone en escena. Las políticas educativas resultan un caso particular respecto de otras políticas públicas, en consideración a las implicaciones normativas en la reproducción de lo que una determinada sociedad considera valioso. En este sentido, según Ball (1994) el análisis de políticas supone un proceso de interrelación y análisis de un “grupo” o conjunto de políticas. La comprensión que desarrolla Ball sobre el discurso

político está influenciada por la comprensión del discurso de Foucault, enfoque desde el cual el estudio de un grupo político supone una intertextualidad necesaria para su comprensión a cabalidad. El proceso permitiría identificar los conceptos que la política utiliza para hacer referencia al problema y la nueva realidad que promueve.

El análisis de las políticas educativas no puede ser neutral respecto de los valores que ofrecen sustento axiológico a la legislación. Por el contrario, el estudio de la política es en sí mismo una actividad inherentemente política (Rizvi y Lingard, 2013) en tanto los principios normativos incluyen o excluyen un conjunto particular de valores. Como perspectiva de estudio, permite identificar qué grupo o sector se ve beneficiado con la política y quienes, en cambio, resultan perdedores. En consecuencia, resulta imprescindible una perspectiva axiológica en la comprensión de las políticas educativas en un escenario globalizado. Los imaginarios antagónicos desde los cuales se producen las políticas no operan en un escenario neutral, sino en un contexto de hegemonía neoliberal que determina la interpretación de la política, su construcción e implementación.

Según Stone (2001), los valores clave en torno a los cuales se estructura la política educativa son ambiguos y no permiten una definición sencilla o predeterminada. Por consiguiente, su interpretación los sitúa como objeto de lucha política para justificar la acción gubernamental en el proceso de producción de la política, ya que muchas veces se identifican valores en conflicto o que resultan inherentemente contradictorios en su interpretación. Mientras el diseño de las políticas pretende dirigir la acción social, la legislación conduce y guía a las instituciones y sus profesionales en una determinada dirección (Rizvi y Lingard, 2013).

### 2.2.3 La organización de la esfera pública: el rol de las instituciones

Como se ha señalado, la ley 21.040 de Nueva Educación Pública (NEP) orientada a fortalecer el sistema educativo público en Chile crea nuevas instituciones de nivel intermedio a cargo de administrar los establecimientos educativos públicos de cada territorio: los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP). La legislación define como rol de los SLEP garantizar educación de calidad, mejora continua y equidad en los establecimientos educativos públicos del territorio (Art. 17, Ley 21.040). Con ese fin,

deben ofrecer la orientación y apoyo técnico pedagógico requerido para desarrollar y fortalecer las capacidades de las organizaciones educativas públicas en la gestión y liderazgo de la mejora educativa (Art. 18/d, Ley 21.040), reconociendo las fortalezas existentes y subsanando las principales debilidades identificadas en la administración municipal de la educación. Como nuevas instituciones que crea la NEP, los SLEP se articulan al sustrato que supone una arquitectura institucional previa, configurada desde el enfoque de mejora sistémica predominante en la política educativa chilena desde hace más de cuatro décadas.

El progresivo reconocimiento del rol o función que ejercen las instituciones en la configuración del tejido social permite comprender la centralidad y relevancia creciente que ha asumido su estudio para las ciencias sociales y disciplinas afines (Hodgson, 2011). Si bien no existe pleno consenso respecto a su definición, la investigación es concordante al reconocer el influjo que ejercen en la estructuración de la interacción o actividad humana a través de sistemas de reglas y normas socialmente aceptadas (North, 1990; 1991; Knight, 1992; Crawford y Ostrom, 1995; Mantzavinos, 2001; Hodgson, 2002; 2011).

Según Fernández (2011), considerando esta cuota de poder que detentan las instituciones como objetos culturales, la normativa que define la tarea de una institución particular influye también en la organización del ámbito social hacia fines específicos, así como en las relaciones interpersonales de los agentes vinculados a la institución. En consecuencia, para la autora es relevante que el estudio específico de las instituciones educativas distinga entre la institución como organización o concreción material y singular de una normativa abstracta y universal, respecto de la normativa axiológica (Fernández, 2011) que ofrece sustento a la tarea o fin específico de una institución educativa, dada la relevancia que implica para los sujetos que la integran y asignan sentido a su acción desde una cultura y narrativa identitaria propia de dicha institución.

El grado de poder que ejercen las instituciones a nivel sociocultural se vincula directamente con dicho sistema de reglas y normas propias, de acuerdo con la finalidad que persigue la institución en la organización de la vida en sociedad. Esta normativa institucional se inscribe en una esfera axiológica, en la medida en que se vincula con un sistema de valores, por lo que Fernández (2011, p. 17) las llama “normas-valor”. Dado

el alto grado de significación que asume la normativa institucional en la organización de la esfera pública, este sistema de reglas no sólo organiza la vida en sociedad, sino que también determina las relaciones interpersonales de los sujetos que la integran, cumpliendo un rol protector ante los conflictos propios de la institución y sancionando la ruptura de dicha normativa. De ahí que, para la autora, la institución define en su práctica una idiosincrasia particular, una cultura institucional y una narrativa identitaria propia en estrecha relación con la ideología que asigna sustento a su rol y función social. Por esta razón, las instituciones son para Fernández “custodias del orden establecido que organiza el mundo” (p. 36).

La normativa institucional –a nivel formal e informal– orientaría así los roles de cada agente, las relaciones y vínculos entre personas y los canales de comunicación previamente definidos para cada fin. Sin embargo, esta normativa no opera sólo a nivel externo, sino que también opera a nivel inconsciente o en un plano “fantasmático” (Fernández, 2011 p. 30). Este plano inconsciente es el resultado de la incorporación por parte de los sujetos del sistema de normas institucionales en la atribución de sentido de las prácticas individuales; los agentes piensan su acción en función del cumplimiento o transgresión de la normativa institucional. Este plano fantasmático supone que la participación de cada individuo en el marco de la institución abarca también el territorio de su fantasía, de sus temores, las ansiedades o deseos en relación con el entramado simbólico de la institución. Por esto, para Fernández es posible afirmar que no sólo los individuos integran la institución, sino que también la institución integra a los individuos. Las normas-valor organizan la vida de quienes forman parte de la institución en la toma de decisiones, la relación con otros y enmarcan la proyección que cada agente tiene respecto de su propio rol en la institución y en la sociedad. En consecuencia, los sujetos que la integran piensan y juzgan la realidad en diálogo con las lógicas institucionales, el código simbólico y lenguaje propio de la institución.

#### 2.2.4 Contradicción y paradoja: la institución como organización humana

Como se ha señalado, el diseño de la política pública supone orientar y dirigir la acción social en una determinada dirección, ofreciendo futuros posibles a escenarios actuales. A la vez, la legislación define el rol de las instituciones en la organización de la esfera

pública. Esta orientación no está exenta de contradicciones. El estudio de las organizaciones reconoce la presencia de contradicciones propias de la acción humana en la dirección de la institución hacia sus fines específicos. El estudio de la paradoja en entornos organizacionales cuestiona la idea de que las instituciones puedan ser comprendidas bajo el supuesto de un orden racional y lineal, destacando, más bien su naturaleza compleja (Berti, 2017; Smith y Lewis, 2011;2014). Se trata de “contradicciones persistentes entre elementos interdependientes” (Schad, et al., 2016, p. 10) que constituyen un aspecto intrínseco a las organizaciones humanas (Lewis 2000; Lewis y Smith 2014; Putnam, et al., 2016; Schad, et al., 2016). Por ello, aceptar la presencia de paradojas o contradicciones resulta una condición de suma relevancia para lograr resultados sostenibles en la organización (Smith y Lewis, 2011).

Sin embargo, este enfoque no siempre reconoce las opciones limitadas de actuación en la que la paradoja sitúa a los sujetos en contextos en los que la distribución del poder es asimétrica, al suponer que los actores cuentan con libre albedrío para enfrentar demandas contradictorias. Según Berti y Simpson, (2021), si bien no toda diferencia de poder sitúa a los agentes en un escenario contradictorio, es posible identificar “situaciones de poder que obstaculizan gravemente la agencia” (p. 3) entendida como la posibilidad de actuar racional y creativamente. Desde un enfoque pragmático, Berti y Simpson (2021) identifican interacciones comunicativas patológicas en las cuales la diferencia de poder no permite a un actor “negociar en un entorno contradictorio” (p. 2). Aunque en teoría dicha situación afecta principalmente a sujetos en posición de subordinación, según el autor este escenario puede también afectar a la organización o sistema en su totalidad.

En el caso específico de las organizaciones educativas, la paradoja se constituye como síntoma de una postmodernidad “marcada por el halo de la incertidumbre y complejidad propia de un mundo en rápida transformación y que empuja en muchas direcciones al mismo tiempo” (Hargreaves, 1998, p. 16). Esta visión se sustenta como medio para analizar el contexto en el que se sitúa actualmente la escuela como institución heredera del racionalismo propio de la modernidad. Para Hargreaves, la paradoja plantea a la escuela y al profesorado la necesidad de articular en la práctica situaciones o enunciados absurdos o contradictorios, que pueden ser identificados tanto en el ámbito educativo como fuera de él: “integrar y especializar, estandarizar y

diversificar, localizar y globalizar, ser autónomos y rendir cuentas, abrazar el cambio y la continuidad” (Hargreaves, 1998, p. 18). No resulta extraño, en consecuencia, que la investigación en educación identifique estas contradicciones en diferentes ámbitos del territorio educativo (Assaf y Apple, 2018; Blackmore y Sachs, 2000; Bonal, 2015; Flórez y García, 2014; Margalef, 2014; Ramos, 2014).

En el caso chileno, por ejemplo, Assaél y Cornejo (2018), afirman que las reformas a la política educativa propuestas como respuesta a la demanda ciudadana que situara en la agenda política el movimiento estudiantil conllevan una “paradoja privatizadora”. Esta paradoja implica la incorporación de políticas orientadas según los principios del NGP para responder a la demanda ciudadana de mejoras al sistema educativo nacional:

“Estas demandas, aunque no completamente elaboradas, fueron animadas no solo hacia los problemas de la calidad y equidad educativa, sino también a una educación en crisis y la excesiva presencia del mercado en educación. Esto es, este nuevo *management* público fue introducido con este objetivo, por lo menos públicamente declarado por un sector de *policimakers*, a ‘des-mercantilizar’ la educación y fortalecer el sistema público” (Cornejo y Assaél, 2018, p. 9)

Sisto (2019) identifica también situaciones contradictorias en la implementación de políticas “des-mercantilizadoras”. El caso de la Ley de Inclusión Escolar se presenta y difunde a la ciudadanía como una política opuesta a los principios de mercado que orientan el sistema chileno, al suprimir la obtención de utilidades por parte de los empresarios educativos privados que reciben fondos públicos (Sisto, 2019). Sin embargo, “esta reforma se instala dentro de un sistema cuyas bases están profundamente inspiradas en un modelo de mercado” (Sisto, 2019, p. 4), lo que sitúa la inclusión escolar en un escenario profundamente determinado por las prescripciones neoliberales al sistema educativo:

“Los análisis presentados en torno a la Ley de Inclusión Escolar muestran que, si bien ésta se presenta como superando la arquitectura educativa impuesta por Pinochet, en términos prácticos se sustenta en ella y, en cierto sentido, expande el sistema. Es así como se mantiene la lógica de gobierno

del sistema mediante la transferencia condicionada de fondos mediante mecanismos estilo *voucher*, en un contexto de heterogeneidad de prestadores mayormente privados. También persiste la centralidad del estudiante y del apoderado como responsables por la propia educación y clientes con el derecho a elegir. De hecho, es la libre elección individual el principal derecho que busca garantizar la Ley” (Sisto, 2019, p. 17)

Según el autor, el discurso oficial en torno al cual se fundamenta la política educativa apela al fortalecimiento de la libertad de enseñanza, según garantiza la Constitución de 1980. Para Sisto (2019), la política educativa ofrecería así mayor posibilidad a las escuelas privadas, al mantener la posibilidad de selección de estudiantes, lo que genera el riesgo de “transformar a una velocidad insospechada a los establecimientos públicos en guetos” (p. 18).

De modo concordante con el enfoque adoptado en la presente investigación, los lineamientos emanados a nivel de Estado o desde sus instituciones no pueden ser comprendidos a cabalidad desde un enfoque racionalista. El reconocimiento de paradojas en la implementación de políticas educativas permite identificar un escenario análogo en la implementación de la NEP, situado a nivel de sustrato axiológico en la orientación de la escuela pública en un escenario de gestión en el que persisten elementos de la lógica de mercado consolidado (Ball y Youdell, 2008; Orellana y Bellei, 2019; Saura y Mateluna, 2020). Así, la entrada en vigor de ley de Nueva Educación Pública (NEP), orientada al fortalecimiento de la educación pública en un sistema paradigmático de mercado, genera un marco o contexto propicio en el cual identificar la presencia de paradojas pragmáticas (Berti y Simpson, 2021) en la normativa que orienta la acción de los agentes de la organización educativa a nivel sistémico.

Se identifica así que, a pesar de establecerse como finalidad de la NEP el fortalecimiento de la educación pública, el sistema educativo chileno no modifica sustancialmente su estructura y mantiene hasta hoy aspectos propios de la dinámica de mercado en educación previamente descrita: la competencia entre establecimientos como estrategia de mejora sistémica, el financiamiento por alumno/cliente a través de *voucher*, el posicionamiento en rankings según los resultados obtenidos en evaluaciones estandarizadas y la existencia de sistemas de *accountability* performativo o de altas consecuencias para las escuelas (Falabella, 2016; Carrasco et al., 2019; Beltrán, 2016;

Cornejo et al., 2015; De la Vega, 2015), de lo que no sólo depende la remuneración de los trabajadores de la organización, sino que también amenaza la continuidad del proyecto educativo con la pérdida del reconocimiento oficial –equivalente al cierre de la escuela– en aquellos casos en que no se logra el nivel de desempeño predefinido.

Desde el enfoque de Berti y Simpson (2021) la paradoja se sitúa a la base de patrones comunicativos patológicos o doble vinculantes, desde los cuales se identifican efectos pragmáticos de la interacción humana en el contexto organizacional. Berti y Simpson (2021) recuperan desde este enfoque los aportes de la Escuela de Palo Alto (Bateson, 1956; Watzlawick et al, 1967) para aplicarlos al estudio de sistemas comunicativos complejos, como es el caso de la institución educativa. Según un enfoque sistémico de la comunicación, los enunciados patológicos permiten explicar la etiología del trastorno esquizofrénico en aquellos casos en que el doble vínculo llega a posicionarse como la expectativa habitual del sujeto, lo que desmorona su capacidad de discriminar modos comunicacionales y determinar el sentido de la interacción comunicativa.

Más allá de asignar central relevancia a la comunicación y el lenguaje en la comprensión de la paradoja, este enfoque posibilita la comprensión de campos en los que “se enfrentan problemas de comunicación sistémica” (Watzlawick et al. 1967, p. 7) en un sentido más amplio, relevando la estructura de poder y dominación como contexto que sitúa la organización escolar en la dinámica de producción capitalista a escala global (Berti, 2017). En la medida en que el aporte teórico de Berti y Simpson (2021) modifica la manera de abordar la paradoja en entornos organizacionales, en lo que sigue se profundiza en el sustrato teórico desde el cual abordan la identificación de contradicciones a nivel sistémico.

#### 2.2.5 El enfoque sistémico de Palo Alto

Gregory Bateson (1904-1980) plantea un primer vínculo entre la epistemología de los sistemas complejos y el campo de la salud mental. Si bien en primera instancia su interés era estudiar las paradojas en la comunicación, su investigación lo lleva a proponer una teoría de la esquizofrenia orientada a comprender la naturaleza, etiología y tratamiento de esta patología. Hasta entonces, la hipótesis predominante en el campo de la

psiquiatría consideraba la esquizofrenia como un trastorno intrapsíquico, manifiesto en la interacción del paciente con su entorno y relación con otros. Sin embargo, Bateson propone un enfoque radicalmente distinto al preguntarse qué secuencia de experiencias desencadenan el trastorno esquizofrénico en el paciente, lo que implica indagar en los contextos de desarrollo humano que inducen dicha patología (Bateson et al., 1956).

En su teoría, asume relevancia central el análisis comunicacional y, más específicamente, la Teoría de los Tipos Lógicos desarrollada por Russell, de la que rescata principalmente la idea de “discontinuidad” entre una clase y sus miembros dado el diferente nivel de abstracción que conllevan (Bateson et al, 1956). Para Bateson, el alto grado de estructuración y categorización de la comunicación humana implica que la decodificación apropiada del mensaje requiera de un proceso complejo de interpretación; la participación en un juego o la comprensión de un enunciado irónico o humorístico, exigen un nivel de abstracción sumamente elevado, pero que a la vez resulta básico para comprender y definir apropiadamente el tipo de situación de la que se participa y el sentido que adquiere un mensaje en un circuito comunicativo específico.

Sin embargo, según la hipótesis de Bateson et al. (1956), en el caso del paciente esquizofrénico la función del yo se encontraría debilitada, entendida dicha función como “el proceso de discriminar modos comunicacionales sea dentro de la persona o entre la persona y otros” (p. 234). En consecuencia, el esquizofrénico estaría incapacitado para reconocer y categorizar el tipo de mensaje de manera apropiada y asignar sentido a los enunciados que recibe y emite. Para el autor, la etiología de la esquizofrenia estaría vinculada estrechamente a un tipo de interacción comunicativa particular, propia del entorno familiar en la que el paciente se desenvuelve. Desde el enfoque sistémico que adoptan Bateson et al. (1956), la esquizofrenia es producto de una interacción propia del núcleo familiar –principalmente a partir de la relación del niño con su madre– en la que el sujeto se encuentra “atrapado” en un patrón comunicativo característico y que llega a interiorizarse como la expectativa habitual en la relación con el otro. A este tipo de secuencia comunicativa patológica, es lo que se denomina doble vínculo, una situación en la que la persona “haga lo que haga, no puede ganar” (Bateson et al., 1956, p. 231). Dicha secuencia de experiencias que inducen la sintomatología o, en palabras de Bateson, los “ingredientes” necesarios para que se produzca el doble vínculo, son los siguientes:

- a) Dos o más personas, de las cuales una de ellas es “víctima” del doble vínculo.
- b) Una experiencia repetida: los enunciados doble vinculantes son una experiencia reiterada que llega a configurarse como expectativa habitual de la víctima.
- c) Un mandato primario negativo del tipo “si no haces esto, serás castigado”.
- d) Un mandato secundario que entra en conflicto con el primero, pero en un nivel comunicativo de mayor abstracción. Dado que es frecuente que este mandato secundario se transmita por vías no verbales, resulta más complejo de describir. Sin embargo, incorpora señales que anuncian un peligro para la supervivencia de la víctima o el riesgo inminente de un castigo.
- e) Un mandato negativo terciario que imposibilita a la víctima de escapar del campo en el que se posiciona.
- f) Finalmente, una vez internalizado el doble vínculo, secuencias de este tipo pueden detonar respuestas de pánico, cólera o hebefrenia u otras.

Cabe mencionar que este tipo de enunciados doble vinculantes forman parte de situaciones comunicativas cotidianas. Por ejemplo: un enunciado del tipo “*deberías ser más espontáneo*” sitúa al receptor ante la paradoja de obedecer dicha orden, con lo cual no es posible que actúe de manera espontánea o, en caso de desobedecer el mandato, mantener su conducta poco espontánea. Pero el paciente esquizofrénico ha internalizado este tipo de enunciados como patrón comunicativo esperado y su sistema metacomunicativo se encuentra desmoronado, por lo que desistirá de cualquier intento de discriminar el tipo de mensaje a decodificar y elaborará una respuesta sistemática ante las señales que impliquen un grado de contradicción, desencadenando episodios de cólera, hebefrenia o catatonia, entre otros (Bateson et al., 1956).

Ante la incapacidad de asignar el modo comunicacional correcto en la decodificación tanto de los mensajes que recibe como de los que el mismo profiere e incluso a sus propios pensamientos y sensaciones, la estructura silogística que evidencia el esquizofrénico resulta aberrante. El esquizofrénico, en consecuencia, se encuentra en un estado de alerta constante, dado que dichos patrones comunicativos patológicos pueden ser reconocibles también en situaciones cotidianas o “normales” de comunicación:

“Muchos autores han considerado a la esquizofrenia como algo que contrasta de manera total con cualquier otra forma de pensamiento y conducta humanos. Si bien es un fenómeno aislable, la excesiva insistencia en la diferencia respecto de los ‘normales’ [...] no ayuda para comprender los problemas. De acuerdo con nuestro enfoque, partimos de la premisa de que la esquizofrenia implica ciertos principios generales que son importantes en toda comunicación y que por consiguiente se pueden encontrar muchas semejanzas informativas en situaciones de comunicación ‘normales’” (Bateson et al., 1956, p. 251).

#### 2.2.6 La paradoja pragmática: el enfoque sistémico de Watzlawick.

Watzlawick et al. (1967) asignan coherencia formal y articulan los avances previamente desarrollados por Bateson, recuperando el concepto de doble vínculo desde un enfoque comunicativo pragmático y sistémico de la comunicación (Lutter, 2007). Watzlawick et al., (1967) se proponen específicamente el estudio de “los efectos pragmáticos (en la conducta) de la comunicación humana y, en particular, sobre los trastornos de la conducta” (p. 5). Publicado originalmente en 1967, *Teoría de la Comunicación Humana* (1967) de Watzlawick y su equipo realiza un aporte clave, al definir axiomas de la comunicación, cuyo planteamiento rompe con la visión lineal de la comunicación y “viene a confirmar el modelo relacional, sistémico, que enmarca toda la reflexión sobre los fenómenos comunicativos realizada desde la Escuela de Palo Alto” (Rizo, 2011, p. 7). El título original del texto en inglés es “*Pragmatics of Human Communication: A Study of Interactional Patterns, Pathologies and Paradoxes*” y su publicación en 1967 contó con una muy buena acogida por la comunidad académica, probablemente gracias al auge en que se encontraba el estudio de la pragmática en las propuestas de Pierce, Austin o la teoría semiótica de Morris. De ahí que su traducción al español como “Teoría de la comunicación humana” no siempre releve el lugar primordial que asume la pragmática en la teoría interaccional propia de la obra de Watzlawick y la línea desarrollada por Palo Alto desde su fundación.

Según el enfoque pragmático desde el cual Watzlawick et al. (1967) desarrollan la teoría comunicativa, los conceptos de comunicación y conducta operan como sinónimos. Watzlawick pretendía ampliar el marco de análisis del sistema comunicativo más allá del desarrollo que la pragmática general había trabajado a la fecha, por lo que su interés no se limita al efecto de un mensaje en el receptor, sino que incorpora

también el efecto que la reacción del receptor tiene sobre el emisor en la interacción comunicativa como proceso. El contexto en que un fenómeno tiene lugar permitiría ampliar su margen de observación y ofrecer así una mayor posibilidad de comprensión gracias a la identificación de la relación entre las partes constitutivas del sistema como totalidad. En el caso de los sistemas de comunicación, la observación de la conducta humana “pasa de un estudio deductivo de la mente al estudio de las manifestaciones observables de la relación” (Watzlawick et al., 1967, p. 9).

Watzlawick et al., (1967) definen la paradoja como “una contradicción que resulta de una deducción correcta a partir de premisas congruentes” (p. 126). El autor identifica tres tipos de paradoja en relación con un nivel correspondiente de análisis lingüístico: las paradojas lógico-matemáticas (antinomias), que en el marco de la teoría de la comunicación humana corresponden a la lógica sintáctica; las definiciones paradójicas (o antinomias semánticas), en cambio, corresponden a su vez con el nivel semántico; finalmente, las paradojas pragmáticas (instrucciones y predicciones paradójicas) surgen a partir de las otras dos formas y corresponden al nivel pragmático de la comunicación. Desde la teoría de la comunicación que desarrollan Watzlawick et al., (1967) el foco de su estudio se dirige específicamente en las paradojas pragmáticas.

Para explicar de qué manera comprende la paradoja pragmática, Watzlawick apela a la versión que ofrece Reichenbach de la “paradoja del barbero” de Russell. En esta versión, quien ejerce como barbero es un soldado que recibe la orden de su capitán de afeitar a todos los soldados de la compañía que no se afeitan a sí mismos, pero a los otros no. La paradoja estriba en si el soldado debe o no afeitarse a sí mismo. En caso de que el soldado no se afeite a sí mismo, debería ser afeitado por alguien más... lo que implica que debería afeitarse a sí mismo. La opción de desarrollar su exposición desde la versión de Reichenbach –respecto de la paradoja de Russell– se justifica probablemente en lo explícito que resulta el contexto de asimetría y autoridad en que tiene lugar esta situación comunicativa específica, lo que la sitúa como un ejemplo perfecto de paradoja pragmática del modo en que la comprenden Watzlawick et al., (1967): el soldado se encuentra atrapado en una situación insostenible, ante un imperativo al que debe responder de manera ineludible. En términos pragmáticos, el acto de habla directivo a cargo del oficial se emite en un contexto de comunicación complementario y de fuerte jerarquía respecto al subordinado. En consecuencia, la

posibilidad de resolver la paradoja apelando al emisor o explicitando lo contradictorio del mensaje se ve reducida por el grado de asimetría propio del contexto, ya que implicaría la insubordinación del soldado a la autoridad del oficial. En consecuencia, el receptor de este mandato se encuentra en una posición sin salida: “se da una instrucción que se debe obedecer, pero para obedecerla, se debe desobedecer” (Watzlawick, 1967, p. 130). Cabe mencionar que según el autor este tipo de instrucciones resultan frecuentes en contextos cotidianos de interacción:

“...en cuanto empezamos a estudiar la paradoja en contextos interaccionales, el fenómeno deja de ser un mero problema de interés para el lógico y el filósofo de la ciencia y se convierte en una cuestión de importancia práctica para la cordura de los comunicantes, sean estos individuos, familias, sociedades o naciones” (p. 131).

El trabajo desarrollado por Bateson y Watzlawick reconoce en el trastorno esquizofrénico un componente experiencial, ya que surge de dificultades en la identificación de patrones de comunicación que se configuran como la expectativa habitual para el sujeto, particularmente en las situaciones de doble vínculo (García, 2016, p. 84). Pero esta comunicación patológica no se reduce al ámbito familiar, sino que puede estar presente en sistemas comunicativos caracterizados por su complementariedad o asimetría, a los que se asigne valor o se consideren necesarios para la supervivencia. El doble vínculo, señala Watzlawick (1967, p. 142), puede sustentarse además en un componente ideológico.

## 2.3 Subjetividad hegemónica neoliberal y subjetividad profesional

*“El gran problema ético, político y pedagógico que enfrentamos hoy es la lucha por la recuperación de nuestra capacidad de decisión, de crítica y de sueño, contra el proyecto neoliberal que intenta anularla.”*  
(Paulo Freire)

### 2.3.1 El profesorado sin atributos

El título de este apartado parafrasea toscamente la obra de Wendy Brown, “El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo” (2016), en el que la filósofa y politóloga estadounidense se pregunta por los efectos que acarrea para la democracia el posicionamiento dominante de una racionalidad neoliberal propia de la empresa privada, que satura la esfera pública y política desde un ideario cuya raigambre es el mercado (Brown, 2016, p. 18). La imposición de un sistema de mercado no se limita a la apertura de la inversión privada en áreas que previamente eran financiadas por el Estado. Conlleva también la implementación de valores, prácticas de gestión y modos de funcionamiento propios de la empresa privada desde los cuales se orienta la acción de los agentes y se promueve una nueva subjetividad de orden económico en torno a valores de mercado, competencia y beneficio individual (Ball, 2003; Ball y Youdell, 2008). Así también, Laval y Dardot (2013) identifican en el neoliberalismo una nueva racionalidad o “nueva razón del mundo”, que degrada progresivamente los sistemas democráticos al modificar las formas de vivir y las subjetividades para llegar a transformar “la forma de nuestra existencia, o sea, el modo en que nos vemos llevados a comportarnos, a relacionarnos con los demás y con nosotros mismos” (p. 14).

La escuela como organización –particularmente la escuela pública– no se encuentra ajena a esta discursividad política subyacente. Desde este enfoque, el siguiente apartado se propone analizar la progresiva transformación que evidencia la identidad profesional docente en el marco del proyecto ético-político dominante en sociedades neoliberales actuales. Según Laval y Dardot (2013), el neoliberalismo implica la imposición de una particular forma de vida a individuos, normando las relaciones sociales según modelos de mercado en el que la competencia es generalizada y

transversal a toda experiencia humana. Esta racionalidad que estructura y organiza la acción es actualmente de carácter global.

Esta línea de análisis del neoliberalismo actual sigue el enfoque que propusiera Foucault a fines de la década de los años 70 (Foucault, 2006; 2007) ofreciendo un marco relevante a la hora de indagar de manera específica en los efectos que ha tenido la progresiva transformación del sistema educativo, la organización escolar y sus actores como consecuencia del influjo neoliberal en la orientación de políticas educativas alrededor del mundo. Si la construcción neoliberal de sujetos es un fenómeno que debilita las instituciones y principios de la democracia (Brown, 2015; Laval y Dardot, 2013), el correlato de estas transformaciones en la organización escolar evidencia a la vez la extensión de dicha subjetividad política a toda esfera social, modificando así los sentidos, prácticas y función social de la escuela, en respuesta a la formación requerida para la incorporación de los sujetos en una sociedad de mercado y su específico modo de razón normativa (Laval y Sorondo, 2023).

A partir de la publicación de los cursos que Foucault dictara en el College de France durante el curso 1977-1978 “Seguridad, Territorio, Población”, y durante el curso académico 1978-1979 “El nacimiento de la biopolítica”, se reconoce el temprano análisis que desarrollara el pensador francés respecto de las formas que adopta el poder en sociedades neoliberales. Ambos cursos permiten atestiguar “las transformaciones del sistema económico y de la racionalidad política subyacente” (Salinas, 2010, p. 107) que significa el tránsito desde el ideario liberal clásico a una novedosa articulación que desarrolla el neoliberalismo entre el Estado, las instituciones, la economía y la sociedad. Para Foucault, el neoliberalismo constituye no solo un conjunto de políticas económicas estatales, sino un orden de razón normativo o racionalidad rectora, que asume una posición hegemónica en la formulación de valores y prácticas en cada ámbito o dimensión humana, economizando esferas de la vida a través de un imperativo de conducta apropiada (Brown, 2015). Así, en el actual estado de desarrollo neoliberal, la racionalidad de mercado como proyecto ético-político se ha vuelto transversal en ámbitos sociales –como la familia o la educación– que trascienden la esfera económica.

Según Brown (2015), la historia intelectual del neoliberalismo que desarrolla Foucault reconoce, por una parte, el aporte de la vertiente ordoliberal alemana de la escuela de Friburgo y, por otra, el exhaustivo desarrollo de la teoría del capital humano

realizado por la escuela de Chicago. En la actualidad, los aportes de cada escuela económica se interconectan en la configuración de una racionalidad rectora que se ha hecho extensiva al todo social (Brown, 2015, p. 44). El análisis resulta particularmente relevante si se considera su aplicabilidad actual, en la medida en que se ha consolidado la racionalidad político-económica neoliberal que Foucault, al momento de dictar ambas cátedras, ya entreveía. A la vez, se ha desarrollado y diseminado el influjo de la teoría de capital humano a esferas de existencia que superan las posibilidades de comprensión y análisis del filósofo francés.

En primer lugar, a diferencia del enfoque naturalista del mercado que asume el liberalismo clásico, el influjo ordoliberal asigna al Estado un rol primordial en la conformación del marco económico, legislativo e institucional para la configuración de mercados. Este marco se refiere al conjunto de condiciones que permiten el funcionamiento de una empresa en un contexto económico de mercado. El neoliberalismo significa entonces no sólo una profundización del liberalismo clásico, sino que se configura como una fase radicalmente distinta del capitalismo contemporáneo, en la que el mercado se comprende como una realidad que trasciende una orientación natural –según principios de oferta y demanda– como fuese definido por el liberalismo clásico, para asumirlo más bien como un “artificio” o realidad económica, que requiere de la creación y administración de una estructura orientada a regular su funcionamiento (Salinas, 2010). Foucault (2006) ofrece un ejemplo concreto a partir de un estudio orientado a generar dichas condiciones de mercado para el sector agrario europeo en el que, antes que analizar las condiciones de funcionamiento previas para su fortalecimiento, la perspectiva que se adopta es inversa:

La idea no es: dado el estado de las cosas, ¿cómo encontrar el sistema económico que pueda tener en cuenta los datos básicos propios de la agricultura europea? Sino: visto que el proceso de regulación económico político es y sólo puede ser el mercado, ¿cómo modificar esas bases materiales, culturales, técnicas, jurídicas que están dadas en Europa? ¿Cómo modificar esos datos, cómo modificar ese marco para que aparezca la economía de mercado?” (Foucault, 2006, p. 174)

Por otra parte, a partir del influjo de la escuela de Chicago y el desarrollo de la teoría de capital humano, los valores asociados a la competencia se extienden de manera ilimitada desde el ámbito empresarial a cada actividad y problemática social (Brown, 2015; Laval y Dardot, 2013). Junto con identificar determinadas condiciones que permiten el funcionamiento de una industria particular en un escenario de mercado, Foucault plantea la extrapolación del “conjunto de condiciones que permiten la extensión de una economía de mercado a una sociedad considerada en su conjunto” (Salinas, p. 109). Esto significa asumir que las condiciones requeridas para que opere una empresa específica en un contexto de mercado como el actualmente vigente no se generan de manera espontánea o *laisse-faire* a partir de reglas de oferta y demanda, sino que son producto de una fuerte intervención política. Pero, además, significa que los sentidos y valores propios del ámbito financiero-empresarial se posicionan hegemónicamente para asignar sentido a la acción humana en la escena social.

Colonizando toda esfera existencial ante un nuevo orden de la razón, el Estado se sitúa como administrador desde un modelo de gestión empresarial, de manera que se vacía de los principios democráticos y ciudadanos que orientaran su acción a favor de la soberanía popular. La reelaboración de los fines y orientaciones del Estado tiene consecuencias para la democracia, en la medida en que se reconfiguran los valores en torno a lo político y lo público, las relaciones sociales y la participación popular en el ámbito social. Si los individuos se conciben a sí mismos y son concebidos como empresas en competencia, la idea de sociedad se desdibuja y lo que resta son proyectos individuales que compiten por captar el interés de inversores y mejorar su posición en el mercado financiero. En consecuencia, el Estado se desentiende de su responsabilidad en el éxito o fracaso respecto de dichas empresas individuales. El Estado neoliberal asume como única opción político-social el fomento e incentivo a la competencia en tanto dinámica propia del mercado. Si es a partir de la competencia que se genera el crecimiento económico, su mantención se posiciona como la política social fundamental y es exclusivamente este crecimiento el que debe permitir la prosperidad individual y social. Sin embargo, a pesar de buscar la privatización de cada empresa pública en función de la eficiencia y eficacia que promete el sector privado, “valora las sociedades público-privadas que infunden potencial ético y responsabilidad social al mercado y medidas de mercado al ámbito público” (Brown, 2015, p. 34).

La política, el gobierno y la esfera pública economizada se convierten en un proyecto gerencial (Laval y Dardot, 2013), reproduciendo desde el Estado la lógica empresarial para orientar la vida de los sujetos. Foucault evidencia cómo este nuevo sujeto político y económico articula una forma de racionalidad gubernamental desde la que se asigna legitimidad al Estado. Así, la particularidad del neoliberalismo es la generalización de la forma económica del mercado o generalización de la forma empresa al cuerpo o tejido social en su totalidad. Luego, más que la participación activa en una sociedad democrática, la relación que entablan los sujetos con el Estado es desde la asociación público-privada. Las estrategias administrativas propias del sector privado empresarial son transferidas al Estado como modelo de eficiencia y eficacia, gestión de calidad total o *New Public Management*, o Nueva Gestión Pública (NGP), a través de técnicas como la incentivación, rendición de cuentas, subcontratación y delegación de responsabilidades propias del aparato público al sector privado. La evidencia de esta transferencia de metodologías se expresa en el lenguaje propio de la gobernanza administrativa, lengua franca del Estado que crea mercado, y asumida de manera incuestionable como ciencia de gobierno aceptada como criterio válido e incuestionable.

En consecuencia, al empresarializarse cada intersticio de la existencia, los sujetos se conciben y formulan a sí mismos como capital humano. El *homo economicus* contemporáneo adopta la forma de capital financierizado, de manera que como “empresario de sí mismo” es responsable individual de invertir en su proyecto económico personal como estrategia para atraer inversionistas e incrementar su calificación crediticia (Lazzarato, 2012). Reconfigurado el sujeto como capital humano, se conduce a sí mismo según idénticas prácticas definidas desde la gobernanza empresarial, pero aplicadas a su proyecto de vida personal al incorporar como propio el sistema de valores exógeno proveniente del mundo financiero, el mercado y la competencia (Laval y Dardot, 2013, p. 146). Es en este sentido que una razón normativa en auge adopta la forma de racionalidad rectora, al hacer extensiva al todo social su específica formulación de valores, prácticas y medición económica aplicada a la vida humana (Brown, 2015). Los principios económicos se convierten en modelo para la conducta del Estado, la economía se convierte en objeto primario de las preocupaciones

políticas y la comercialización de los dominios de la conducta es lo que disemina una racionalidad gubernamentalizada.

### 2.3.2 Homo oeconomicus e identidad docente: el profesorado como EMPRESARIO DE sí mismo

*“la interpretación del homo oeconomicus como capital humano no solo deja tras de sí al homo politicus, sino al humanismo mismo”  
(Wendy Brown, 2015, p. 30)*

Dado el influjo que ejercen los organismos económicos internacionales en la configuración de políticas educativas alrededor del mundo (Apple, 2016; Ball y Youdell, 2008; Silver, 2023) la investigación educativa ha reconocido la emergencia de nuevas subjetividades asociadas a la tarea formativa y ejercicio profesional docente en aquellos contextos en que dichas políticas se han implementado con éxito (Acuña et al., 2014; Assaél et al., 2014; Ball, 2013; Luengo y Saura, 2013). Ya que las reformas orientadas a la privatización sistémica de la enseñanza se fundamentan en una ideología neoliberal y neoconservadora (Apple, 2002; 2006), los valores propios de la economía de mercado impregnan de manera transversal aquellos ámbitos relacionados a la formación y enseñanza. De esta manera, el proyecto ético-político de subjetivación orientado al conjunto social se concreta de manera particular en la institución educativa, transformando el marco de comprensión, modo de situarse y pensarse de los profesionales que la integran.

Según Luengo y Saura (2013), la organización educativa evidencia una variación axiológica relacionada con la praxis educativa, las relaciones de poder en la institución educativa y la identidad del profesorado. Como parte del profesorado, también los docentes directivos de la organización evidencian modificaciones como consecuencia de la aplicación de medidas de privatización (Raczynski, 2018). Las prácticas performativas y gerencialistas referidas por Ball (2003) individualizan la responsabilidad asociada a la tarea de enseñanza, en directa oposición a prácticas laborales en equipo y toma de decisiones compartidas que orienten la organización de acuerdo a su proyecto

educativo. Progresivamente, el sistema en su conjunto se adapta a los requerimientos formativos del Estado-capitalista:

...los estados, debido a sus planteamientos de reproducción social, manifiestan un interés para imponer en los centros educativos conocimientos, habilidades y competencias que se vinculen estrechamente con el mundo del trabajo asalariado. De este modo, la vinculación entre la escuela y la empresa está servida, los jóvenes trabajan y son evaluados en los centros educativos, tal y como posteriormente lo harán de adultos en el mercado empresarial (Luengo y Saura, 2013, p. 143)

Una conclusión lógica es que el neoliberalismo – contrario a la opinión predominante – es un modelo que requiere fuertemente de la participación del Estado en la configuración de su marco de operación (Jessop, 2010; Maroy, 2009). La intervención económica y la participación en la implementación de un marco de funcionamiento en lo que respecta al mercado educativo, a la luz de la evidencia que ofrecen las políticas públicas de las últimas tres décadas en Chile resulta así innegable. Es decir, a diferencia de la comprensión naturalista desde la que fuese pensado el mercado por el liberalismo clásico, para que una industria particular o una sociedad en su conjunto funcionen según una lógica de mercado, la intervención estatal es un requisito *sine qua non*.

#### 2.3.4. Nueva Gestión Pública: el gerencialismo invade la escuela pública

También la subjetividad del profesorado y los referentes identitarios que tradicionalmente sostenía el cuerpo docente en Chile se modifican ante la reorganización de lo público desde los modelos que impone la empresa privada. Según Sisto y Fardella (2014), el sistema chileno responde plenamente a los principios que define el Banco Mundial (1996) para (re)modelar la profesión docente: a) se define un sistema de incentivos que depende de la productividad, b) evaluación del rendimiento docente con altas consecuencias como vía para mejorar la calidad de la enseñanza y c) generar procesos de capacitación profesional continua y en servicio para fortalecer el desempeño. Estas políticas educativas de accountability, estandarización por resultados y la centralidad que asume la NGP se han desarrollado por décadas en el sistema educativo chileno en base a un fundamentalismo de mercado extremo y desde prácticas

de competencia entre establecimientos, generando pérdida de autonomía profesional y presión por lograr objetivos predefinidos. A la vez, se sitúa al centro de la labor docente el entrenamiento de las habilidades que permitan alcanzar los resultados esperados. En consecuencia, lo que profesores y profesoras consideran más importante de ser abordado en el proceso formativo pasa a segundo plano, así como pierde protagonismo el vínculo con su estudiantado y la respuesta a sus necesidades psicológicas y emocionales. Como señala Apple (2007), la pérdida de autenticidad de la labor docente sitúa la labor en un espacio híbrido, en el que no resulta claro si la tarea debe orientarse a la formación integral de los estudiantes o su preparación para rendir de acuerdo con lo exigido en exámenes estandarizados, “provocando una severa pérdida de moral en los educadores” (Assaél y Cornejo, 2018, p. 254).

El ejercicio profesional docente en el actual escenario enfrenta discursos legitimantes y deslegitimadores “impulsados simultáneamente por las mismas instituciones, actores y redes” (Assaél y Cornejo, 2018, p. 266). Los autores identifican un tránsito en el discurso vinculado a la educación, desde la enseñanza como vía para mejorar la sociedad a la enseñanza como vía para mejorar la economía. Este cambio en el discurso a escala global asigna una importancia cada vez mayor a las prácticas de mercado, lo corporativo y gerencial, transformando el trabajo cotidiano de los y las docentes por prácticas promovidas por la NGP. La promoción de reformas desde la lógica del capital humano ha impactado así en la profesión docente configurando una cultura de auditoría en el ámbito educativo y en la que la subjetividad profesional se ve tensionada ante una labor intensificada a niveles físico, mental y emocional. Las tareas vinculadas al rol pedagógico se incrementan en número y se diversifican en cuanto a demandas que, en muchas ocasiones, pueden ser contradictorias o imposibles de alcanzar (Cornejo, 2009).

Si bien las reformas privatizadoras y la centralidad que asume el NGP en este proceso es un fenómeno identificable a escala global, el sistema chileno presenta una particularidad: las políticas educativas que consolidan el NGP en Chile fueron promovidas con el objetivo de des-mercantilizar la educación y ofrecer así una respuesta a las demandas ciudadanas suscitadas ante la crisis del sistema y sus alarmantes índices de segregación, inequidad y distribución desigual de resultados según grupo socioeconómico de pertenencia. Para Assaél y Cornejo (2018), en este contexto emerge

una paradoja o contradicción, ya que se ofrecen mayores niveles de autonomía a las escuelas para orientar su labor a la preparación de estudiantes en los procesos de evaluación estandarizada lo que, en la práctica, significa renunciar de por sí a su autonomía. Por otra parte, la cultura de auditoría (Apple, 2007) desde la que se orienta la labor docente según demanda la NGP supone la producción constante de evidencia, generando en el profesorado chileno la idea de que su trabajo no resulta creíble (Contreras y Corbalán, 2010), de manera concordante con la investigación de la subjetividad docente a nivel internacional (Ball, 2014; Apple, 2003; 2007).

De la mano de la presión que generan en la institución educativa las medidas de accountability, la investigación indica que los y las docentes cuentan con escaso apoyo a su labor. Según Cornejo (2006), la investigación realizada en Chile indica que menos del 10% de sostenedores municipales contaban con especialistas de apoyo a la labor docente en los centros educativos a su cargo. La presión y evaluación de las medidas de accountability vienen acompañadas con una falta de apoyo institucional a la labor docente, lo que resulta totalmente opuesto a lo que pasa en los países que cuentan con un sistema de educación pública. De ahí que, para Assaél y Cornejo (2018), el contexto en el que entra en vigor la NEP como legislación orientada al fortalecimiento de la educación pública posiciona a las comunidades educativas en un escenario contradictorio y complejo:

“Más allá de lo que se pretendía, la introducción de estas políticas, a través de varias leyes recientes, no ha logrado revertir la esencia de los cambios impuestos por la dictadura de Pinochet. Por el contrario, como hemos argumentado anteriormente, la implementación de estas políticas ha dinamizado y consolidado el sistema de mercado en la educación, al tiempo que ha debilitado la educación pública” (Assaél y Cornejo, 2018, p. 254).

#### **2.4 La Nueva Educación Pública: desmunicipalización de la enseñanza y nuevo nivel intermedio de gestión.**

Las progresivas modificaciones al marco normativo que regula el sistema educativo chileno se plantean como respuesta a las demandas sociales que sitúan en la agenda pública los movimientos estudiantiles durante la primera década del presente siglo, logrando concitar un amplio respaldo ciudadano. El programa político de Michelle

Bachelet para su segundo período de gobierno compromete así transformaciones al sistema educativo que recogen las demandas que plantearan primero la Revolución de los Pingüinos (2006) y luego el movimiento estudiantil de 2011. La relevancia del movimiento estudiantil como agentes políticos o actores sociales relevantes resulta así un aspecto central para comprender el nuevo marco normativo que supone la NEP. Entre estas demandas, modificar la dependencia municipal de las escuelas públicas ocupaba un lugar central.

Un primer antecedente lo constituye el reemplazo de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), como legislación heredada de la dictadura y promulgada el último día de gobierno de Pinochet. En su lugar, la Ley General de Educación (20.370/2009) representa un marco para una nueva institucionalidad educativa. Posteriormente, el año 2011, se promulgan la ley 20.501 sobre Calidad y Equidad y la ley 20.529, que crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación que, de manera complementaria, reformulan el rol del Estado con materia educativa para situarlo como garante de derecho a la educación. Se establece así su obligación de velar por la calidad de la educación y las condiciones requeridas para ello, así como la verificación permanente de su cumplimiento. Al alero de esta última ley, se crean nuevas instituciones: la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación.

Durante el segundo mandato de Bachelet, se aprueban el año 2015 la Ley de Inclusión (20.845), la ley de Desarrollo Profesional Docente (20.903/2016) y la ley que Crea el Plan de Formación Ciudadana (20.911). Según la Dirección de Educación Pública (DEP) (2020), este conjunto de leyes “crea un marco propicio para entregar a la educación pública un nuevo impulso” que logre revitalizarla en el marco de la NEP. Este marco legislativo o “ecosistema legal” que antecede a la NEP responde a las orientaciones que ofrece la OCDE (2004), las recomendaciones que planteara el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) y el Panel de Expertos para una Educación de Calidad (2011), los que coinciden en identificar problemas en la educación pública vinculados a una gestión ineficiente del sector municipal.

Según Anderson (2016), asesor experto del gobierno de Chile en el diseño e implementación de la NEP, un nivel intermedio de gestión cumple un rol crucial en la mejora de la calidad de los aprendizajes. Considerando específicamente el caso chileno,

el investigador señala que un apropiado funcionamiento de los SLEP debe lograr configurar más que un organismo de gestión administrativa, sino que además ofrecer el apoyo requerido para asegurar la calidad de resultados académicos, en acuerdo con lo que señala la investigación internacional en el área. En este sentido, un nivel meso debe colaborar con las escuelas con información y datos que permitan establecer planes y metas de mejora educativa, reflejando las circunstancias de la escuela y los objetivos que hayan sido definidos a nivel local en la provisión y búsqueda de recursos de apoyo o asistencia técnica, así como facilitar la colaboración interescolar en redes de mejoramiento con pertinencia territorial.

La investigación de Anderson es concordante con la investigación nacional al reconocer que la administración municipal no cumplía con estos requerimientos, por lo que los casos de mejora continua eran más bien aislados y no pueden ser extrapolados a la totalidad de los sostenedores municipales del país. En la mayoría de los casos, la gestión de recursos resultaba ineficiente, ni se gestionaba de modo adecuado la formación y asistencia necesaria para el desarrollo profesional de los integrantes del sistema. Según Anderson, en varios casos, la administración municipal no gestionó de modo apropiado los nuevos recursos de que aportó la ley SEP o las políticas de inclusión, identificándose casos de malversación de fondos asociados a la subvención preferencial. Así también, la gestión municipal aumentó la presión por el rendimiento en la prueba SIMCE, lo que condujo a la demanda de cumplimiento de “procesos burocráticos de planificación y evaluación, mientras disminuyeron las horas de los docentes y el tiempo disponible para coordinación y trabajo en equipo enfocado en el aprendizaje” (Anderson, 2016, sp). En miras a mejorar los resultados, despidieron a docentes de áreas del currículum, que consideraron no esenciales por no ser susceptibles de evaluación, lo que en consecuencia generó una relación entre el sostenedor y las escuelas que no era buena y los directores y directoras de escuelas públicas evaluaban mal su función.

Si bien no hay consenso a nivel internacional respecto al mejor modelo de sistema intermedio de gestión, Anderson et al. (2021) indican un nivel meso aporta a la mejora cuando genera alianzas en redes entre escuelas y promueven procesos de desarrollo profesional que permita contar con personal especializado en la orientación de currículum, cumpliendo un rol activo en el acompañamiento de la mejora escolar y cuentan para ello con recursos y personal especializado. De ahí que para Anderson et

al. (2021) los SLEP constituyen una posibilidad de mejora educativa, en la medida en que promueven un trabajo colaborativo. Para el autor, la competencia entre establecimientos va en contra de los procesos de mejora escolar, por lo que la promoción de redes de trabajo colaborativo significa una ventana de oportunidad en términos de conseguir mejores aprendizajes.

#### 2.4.1 Ley 21.040 de Nueva Educación Pública

Promulgada en 2017, la ley 21.040 crea el Sistema de Educación Pública, conocida también como *Nueva Educación Pública* (NEP). Tras un intenso debate y tramitación parlamentaria, la promulgación de la ley pone fin a la dependencia municipal de los establecimientos públicos y transfiere los establecimientos educacionales de 345 municipios del país a 70 nuevos Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), creando un nivel intermedio de gestión sin precedentes en el sistema educativo chileno. El objetivo de la ley consiste en “sentar las bases para renovar y fortalecer la escuela pública chilena” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017, p. 3), relevando el rol del Estado como garante del derecho a la educación y la mejora continua de la calidad educativa. En primera instancia, la NEP planteaba el tránsito gradual entre la dependencia municipal de los establecimientos públicos a los SLEP para el año 2025, pero dado el contexto de pandemia y la situación política del país, se decide su postergación y plena entrada en vigor para el año 2030.

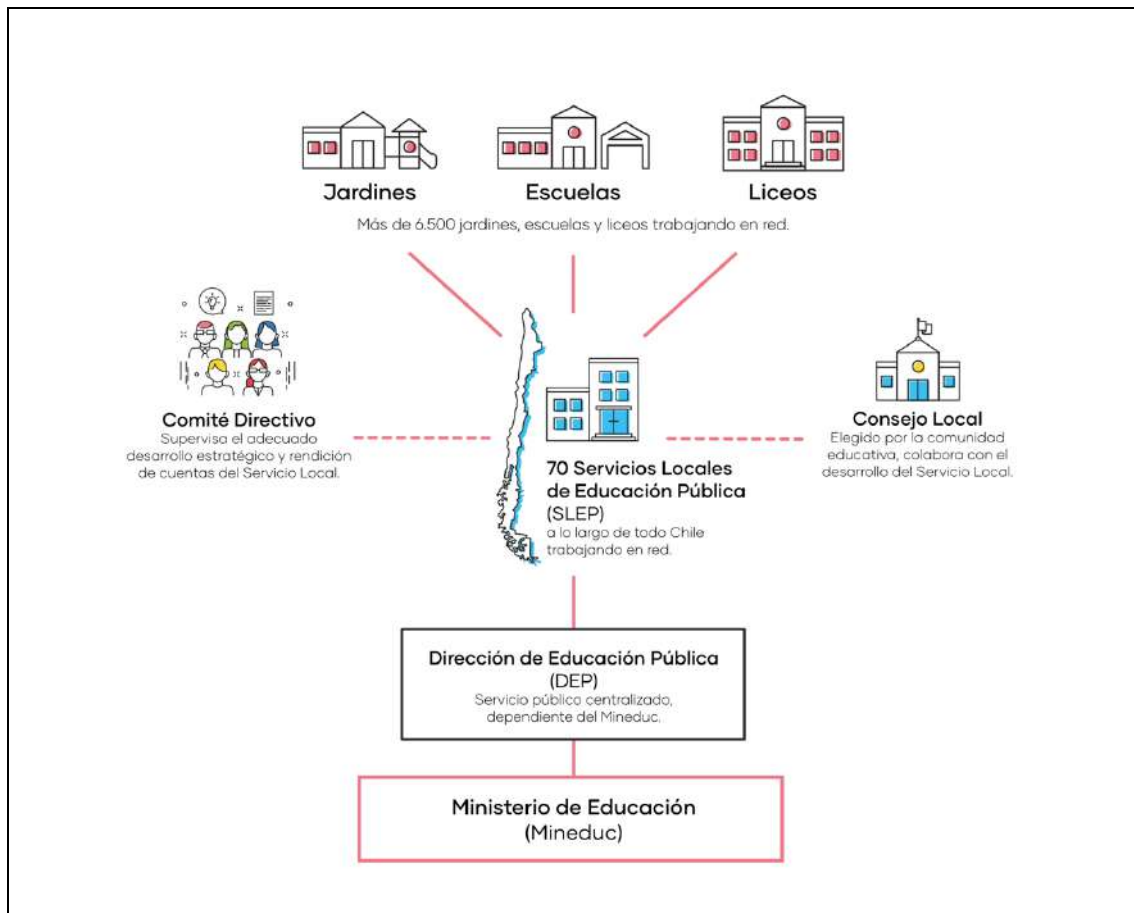
Según señala la Dirección de Educación Pública, (DEP, 2020), la ley 21.040 pretende ofrecer mejoras en cuatro ámbitos problemáticos vinculados a la administración municipal de los establecimientos públicos: a) las políticas educativas de largo plazo dependían excesivamente de la voluntad política de la autoridad municipal o énfasis que cada alcaldía otorgara a la educación lo que, en consecuencia, generaba una alta dependencia de ciclos político-electorales municipales, b) una baja o inexistente rendición de cuentas del área educativa municipal y responsabilidades ambiguas o diluidas entre el Mineduc y los municipios como sostenedores educativos, c) capacidades dispares para apoyar de manera técnico-pedagógica a los establecimientos y asignar recursos de modo eficiente; según la categorización de la Agencia de Calidad, el mismo sostenedor o administrador municipal podía contar con establecimientos en

alto desempeño y también en nivel insuficiente y d) una baja coordinación territorial y alta desarticulación de los municipios, lo que afectaba la sustentabilidad de los procesos de mejora y el trabajo en red.

Las problemáticas que emergen de la gestión municipal señalan, Assaél et al. (2011) son consecuencia del rol que asume el Estado con la escuela pública a partir de la reforma de mercado. Los sostenedores municipales se sitúan en un escenario de competencia en el que se favorece la apertura de escuelas particulares con los mismos subsidios que una escuela pública. Este modelo limita la intervención del Estado al financiamiento de la educación básica y media (desde 1° a 12° grado), resguardar el cumplimiento de los requisitos establecidos para que el sostenedor reciba la subvención, medir el rendimiento escolar y orientar aspectos técnico-pedagógicos. Sin embargo, el Estado no cuenta con injerencia ni en el funcionamiento de las escuelas particulares (ya sean privadas o particulares subvencionadas con recursos estatales), ni en las escuelas de dependencia municipal. De modo que las comunidades educativas de dependencia municipal resultan “espectadores en esta gestión, o la padecen directamente a través de la represión escolar o del abuso de los derechos laborales de los trabajadores de la educación” (Assaél et al., 2011, p. 309), ya que, en paralelo a la implementación de la dependencia municipal, el profesorado pierde su condición de funcionario público.

En consecuencia, la NEP pone fin a la dependencia municipal en miras al fortalecimiento del sistema público chileno. Según lo define la NEP, el sistema de educación pública está constituido por el Mineduc como órgano central. La Dirección de Educación Pública (DEP) tiene a su cargo la conducción estratégica y coordinación de los SLEP, velando por la calidad del servicio educacional y la articulación del sistema en general, según lo mandata la legislación (Art. 60, Ley 21.040). A su vez, los SLEP constituyen un liderazgo de nivel intermedio de carácter territorial como organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El rol del SLEP definido por la ley es garantizar una educación de calidad, la mejora continua y equidad educativa, siendo responsables por los resultados de cada territorio (Art. 17, Ley 21.040). La NEP establece como responsabilidad del SLEP ofrecer apoyo técnico pedagógico a los establecimientos educacionales (Art. 18/d, Ley 21.040) y su giro único es administrar los recursos humanos, financieros y materiales de los establecimientos

educativos, garantizando el trabajo en red de los establecimientos. Los directores ejecutivos de cada SLEP deben firmar con los directores de cada establecimiento público perteneciente al territorio un convenio de gestión educativa que define las metas a lograr en un período determinado (Art. 18, Ley 21.040). Los anteriores instrumentos de gestión municipal (PADEM) son finalmente reemplazados por el plan anual de cada SLEP en articulación con el Plan Estratégico Local.



*FIGURA 2. SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ENEP, 2023, P. 18)*

La NEP define como rol del SLEP garantizar una educación de calidad, mejora continua y equidad en el ámbito educativo público (Art. 17, Ley 21.040) y es responsable de los resultados obtenidos en su territorio. Su deber es brindar apoyo técnico pedagógico a los establecimientos, asegurando “una educación gratuita, laica, pluralista, de calidad, capaz de promover la inclusión social y cultural, la equidad, la tolerancia, el respeto a la diversidad y la libertad, consciente de las particularidades regionales y locales” (DEP, 2020) para garantizar así el derecho educativo.

## 2.4.2 Estrategia Nacional de Educación Pública

Otro aspecto considerado en la legislación (21.040/Art. 6) es la elaboración de una estrategia o planificación requerida para la instalación y puesta en marcha del nuevo Sistema de Educación Pública y el traspaso de los establecimientos educativos de 345 municipios a los 70 SLEP que contempla la ley, cuyo objetivo sea la progresiva implementación de la legislación a escala nacional. La elaboración de dicha estrategia es responsabilidad conjunta del Mineduc y la DEP, manteniendo como foco los principios de la legislación en relación con la mejora de la calidad de la educación y la recuperación de la educación pública como espacio de convivencia y formación ciudadana.

Aprobada el año 2020, la Primera Estrategia Nacional de Educación Pública 2020-2028 (ENEP) se constituye actualmente como el mayor instrumento de gestión educativa a nivel nacional (Mineduc, 2020) y establece la carta de navegación u hoja de ruta en la definición de estrategias para la progresiva implementación de la NEP. En este sentido, define objetivos, metas y acciones que dan respuesta a los principios que declara la NEP (véase figura 3). En concordancia con los objetivos de la NEP, el propósito de la ENEP es la construcción y consolidación de un sistema educativo local y nacional altamente profesionalizado, enfocado en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades profesionales de los agentes de la educación pública (ENEP, 2020). En esta línea, Alejandra Grebe – Directora Nacional de Educación Pública durante el segundo mandato de Sebastián Piñera – destaca que la ENEP sitúa como aspecto central del proceso a los estudiantes y las comunidades educativas, para que logren desarrollar su tarea con autonomía y “responsabilizarse por sus resultados” (ENEP, 2020, p. 9)



*FIGURA 3 PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (DEP, 2019)*

La ENEP es el resultado de un proceso ampliamente participativo, que consideró el aporte de más de 250 comunidades educativas y 200 actores clave en educación, respondiendo así a lo establecido como requisito en la legislación (Ley 21.040/2017). Su proceso de validación enfatiza los principios que orientan la educación pública y fue aprobado a través de una consulta ciudadana en la que participaron aproximadamente 50 mil personas. Este diagnóstico tuvo una duración de más de dos años, siendo finalmente aprobado el año 2020. Junto con instancias participativas, el diseño de la ENEP consideró la información oficial provista por las instituciones que componen el sistema (Mineduc, Agencia de Calidad y Superintendencia) y los datos que proveen organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE, Unesco, Unicef y CINTERFOR. Finalmente, se consideró la orientación de académicos expertos en políticas educativas y gestión educacional, a través de artículos indexados de reciente publicación o a través del trabajo colaborativo directo.

Según Grebe (2020), el diagnóstico previo a la elaboración de la ENEP permite identificar problemáticas o aspectos de mejora en el sector educativo público, entre los

que destaca los bajos resultados que obtienen estudiantes del sistema en evaluaciones nacionales e internacionales, lo que demuestra que los estudiantes no están aprendiendo lo que deberían aprender. Según Grebe, esto demuestra que los procesos pedagógicos en aula no generan aprendizajes según lo esperado, son descontextualizados a la realidad de los estudiantes y su entorno y resultan poco eficientes por una gestión de aula poco adecuada. Por otra parte, el diagnóstico identifica un problema serio en el área de infraestructura y una alta rotación de docentes en el sistema.

Se establecen de este modo 10 objetivos estratégicos, 20 líneas de acción y 27 metas a 4 y 8 años que permiten evaluar el nivel de logro en la implementación progresiva de la ley (Mineduc, 2020, p. 63):

- a) Mejorar niveles de aprendizaje de todos los estudiantes a través de una gestión pedagógica de calidad.
- b) Fortalecer las capacidades humanas y técnicas de los actores claves del sistema a través de la mejora de sus prácticas.
- c) Desarrollar una eficaz gestión del liderazgo en los diferentes niveles, procurando ofrecer el mejor servicio como sostenedores.
- d) Mejorar las condiciones físicas, de higiene, equipamiento y los recursos educativos.
- e) Asegurar sostenibilidad financiera según los recursos disponibles.

#### 2.4.3 La evaluación del proceso de implementación de la NEP

La NEP contempla estrategias de evaluación y seguimiento periódico al proceso de implementación. Un Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública (en adelante, el Consejo) cumple con la misión de “asesorar al Presidente de la República en la evaluación y análisis del proceso de instalación de los Servicios Locales” (Art. 7, Ley 21.040). El Consejo está constituido por profesionales reconocidos por su experiencia en materia educativa y realizan su tarea ad honorem. Este consejo de expertos realiza reuniones periódicas quincenales para definir criterios de evaluación, levantar información y elaborar su evaluación. La evaluación de una primera etapa de implementación de la NEP evalúa el período 2018 a 2020, finalizando esta tarea y

publicando sus resultados en marzo de 2021 con 11 SLEP en funcionamiento, correspondientes a 41 municipios del país.

Según el primer informe elaborado por el Consejo (2021), la instalación de la NEP es un proceso complejo y multidimensional, que ha requerido y generado procesos de aprendizaje constante. La NEP resulta coherente con el sistema de educación pública en relación con el traspaso de la administración municipal a los SLEP, pero dada la magnitud de la política educativa resulta un proceso no exento de complejidades. De hecho, el Consejo señala al menos 40 dictámenes emanados en materias o áreas que dificultaban su implementación. En lo que sigue, se hace referencia a los ámbitos de mejora que reconoce este proceso evaluativo y que se relacionan con el tránsito o traspaso de la administración municipal a los Servicios Locales y su articulación con las instituciones del sistema, según los objetivos de investigación del presente trabajo:

Ámbito 1. Articulación de los SLEP con la institucionalidad pública.

Ámbito 2. Traspaso de la administración municipal a los Servicios Locales.

Ámbito 3. Vinculación de la NEP con otros cuerpos legales.

Ámbito 4. Gestión de recursos financieros.

#### A. Articulación de los SLEP con la institucionalidad pública

Entre los ámbitos de mejora que reconoce la evaluación del período 2018-2020 se identifica la articulación de los SLEP con la institucionalidad pública. Las características geográficas del país generan problemas de conectividad en regiones extensas o territorios más alejados de su respectivo Servicio Local, (por ejemplo, el SLEP Chinchorro). Cuando el SLEP cuenta con muchos establecimientos a su cargo o el territorio es de un tamaño que no coincide con los gobiernos regionales, se ve afectada la participación de la comunidad educativa y principalmente de los/as apoderados/as.

Por otra parte, los roles que asumen las Direcciones Provinciales de Educación (Deprov) en el marco de la NEP no resultan plenamente definidos en la legislación, lo que genera un ámbito de tensión entre las instituciones representantes del Mineduc en cada región del país con los Servicios Locales. En términos normativos, el informe indica que el órgano rector del sistema es el Ministerio, por lo que tiene a su cargo los lineamientos generales del sistema también en materia de supervisión y apoyo técnico-

pedagógico (p. 11). A las Secretarías Regionales Ministeriales les corresponde la planificación, norma y supervisión del apoyo pedagógico, cautelando su adecuación, cumplimiento de objetivos y apego a la política educativa.

Según sugiere el informe, “los SLEP han considerado en el proceso de instalación una coordinación con los Deprov, sobre todo porque son actores que han sido encargados de coordinar las distintas redes de apoyo pedagógico y con ello serían clave para el relacionamiento con el territorio” (Consejo, 2021, p. 12), pero esta coordinación ha sido más bien fruto de la voluntad de los funcionarios y no producto de la definición de funciones en la legislación. En consecuencia, la normativa debería ser más clara respecto de roles y funciones que permita a los actores contar con ámbitos de acción delimitados, estableciendo el aporte que puede realizar cada Seremi en el proceso de traspaso de los SLEP.

Otras instituciones con la que los SLEP requieren mejorar su articulación son la Superintendencia de Educación, como institución supervisora del traspaso y fiscalización del convenio – sin estar plenamente definidos los medios de verificación – o la Dirección Nacional de Presupuesto (DIPRES), como institución que resguarda el uso eficiente de recursos públicos.

#### B. Traspaso de la administración municipal a los Servicios Locales

Un proceso de traspaso erróneo entorpece y dificulta el trabajo futuro de los SLEP en aquellos casos en los que la información que aporta cada municipio respecto de su estado financiero o situación general se presenta tardíamente, contiene errores o falta de información. No hay sanciones o mecanismos que resguarden el cumplimiento oportuno y eficiente en la entrega de información desde los municipios, por lo que aspectos relevantes del traspaso dependen de la voluntad del alcalde. Se identifican casos en los que los problemas de gestión propios de la administración municipal significan un desorden complejo de solucionar en corto plazo y no siempre dependen de la voluntad de los funcionarios. El informe refiere, por ejemplo, a falta de información o entrega tardía, desorden administrativo, falta de contratos, nóminas, información relativa a bonos o asignaciones y la inexistencia de contratos de servicios con proveedores (en algunos casos, los SLEP deben asumir el pago de deudas con

proveedores que la municipalidad no pagó), regularización de bienes inmuebles, muchos de los cuales no estaban legalmente regularizados y sobredotación del personal de la administración municipal que transita al Servicio Local.

Específicamente en relación con este último punto, el informe es concordante con investigación realizada a la fecha, en la que se identifican malas prácticas de alcaldes que han aumentado y sumado exageradamente personal a la planilla de la administración municipal previo traspaso, con salarios “inflamados” (Bellei, 2024), generando un déficit al SLEP en cuanto a recursos incluso antes del traspaso. Esta mala práctica “se deriva del comportamiento irresponsable de los municipios” (Consejo, 2021, p. 16), ya que se incluyen personas en la dotación de establecimientos educativos como asistentes de la educación con el propósito de asegurarles continuidad laboral con una alta remuneración. Esto implica asumir una planilla de elevado costo o una doble desvinculación con un coste mayor para el SLEP.

### C. Vinculación de la NEP con otros cuerpos legales

La evaluación detecta la necesidad de revisar la coherencia entre lo que promueve la NEP y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC). Según el informe, la instalación de los SLEP en el período observado permite afirmar que el nivel intermedio está regido por el SAC. Según se ha indicado antes, los Servicios Locales tienen dentro de sus competencias la prestación de apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos, pero al ser también instituciones públicas del sector educativo, “en tal carácter se les aplica la LGE, la cual señala que los sostenedores educacionales están obligados a regirse por las leyes del Sistema de Aseguramiento de la Calidad” (Consejo, 2021, p. 17). En consecuencia, la Agencia determina ámbitos del apoyo técnico-pedagógico que no siempre son concordantes con los lineamientos que propone el SLEP en la mejora de la escuela pública.

El Consejo identificó una tensión en el ámbito de enseñanza-aprendizaje cuyo origen se sitúa en la necesidad de innovación curricular y la medición estandarizada SIMCE como dispositivo de evaluación del aprendizaje, lo que acarrea efectos para las escuelas y la gestión del currículum. Sin embargo, desde la DEP se señaló que dicha

tensión no ha sido declarada o identificada en los territorios que conforman los SLEP en funcionamiento (Consejo, 2021).

#### D. Gestión de recursos financieros

Dado que los Servicios Locales se rigen por la ley de presupuestos propia del servicio público, no se reconocen las particularidades y complejidad del sistema educativo, lo que plantea con urgencia la necesidad de modificar la institucionalidad para fortalecer la gestión de recursos desde los SLEP, mejorando la planificación financiera del territorio y permitiendo proyectar el presupuesto de acuerdo con los requerimientos de sus instrumentos de gestión propios del área educativa. Desde la Dipres, en cambio, se considera que las dificultades financieras son producto de una mala planificación y deficiente ejecución presupuestaria. Esta problemática se arrastra por décadas de modo transversal a la administración municipal y los SLEP, pese a los esfuerzos para el uso más eficiente de los recursos. El proceso de evaluación y de auditoría a los primeros SLEP en funcionamiento, se evidencia la urgencia que asume el fortalecimiento de la estructura administrativa del nivel intermedio, ya que algunas falencias tienen que ver con el desconocimiento de la administración pública desde los mismos Servicios.

En relación con los recursos financieros, se detectan nudos críticos como la falta de conocimiento del funcionamiento del servicio público por parte de los SLEP, lo que conlleva dificultades para los establecimientos y sus fines; la mala calidad de la información recibida desde las anteriores administraciones municipales, lo que dificulta la planificación e instalación del SLEP; y la no disponibilidad de los saldos, que deben restituirse si no se gastan en los plazos determinados. En directa relación con los recursos, la infraestructura es otro aspecto relevante que requiere mejoras, en la medida en que no siempre se dispone de las condiciones mínimas para que opere exitosamente la educación pública y que favorezcan una mejora en términos pedagógicos.

En consecuencia, según señala el informe (2021), para los actores del sistema los problemas presupuestarios y administrativos constituyen un obstáculo para la mejora del ámbito pedagógico, en la medida en que no permite asignar la centralidad y

protagonismo esperado. Esto explica por qué algunos docentes no identifican mayores cambios en el ámbito curricular entre la administración municipal y los SLEP, aunque en varios territorios sí se percibe un mayor énfasis en los proyectos de trabajo colaborativo de nivel territorial y contextualizado a la realidad local (p. 43).

Finalmente, según la evaluación intermedia del Consejo, se requiere que la NEP se asuma como política de Estado, dado que la complejidad y envergadura que implica la puesta en marcha del sistema de educación pública excede las competencias del Mineduc. El Consejo destaca además que, para los actores del sistema, la NEP se considera un proceso necesario y positivo, que genera altas expectativas en las comunidades educativas, valorando las instancias de participación que contempla su puesta en marcha. Así también, desde los agentes a cargo del liderazgo de los establecimientos, se valora la promoción de un liderazgo participativo y con foco pedagógico, por lo que se evidencian altas expectativas y una visión optimista, pese a los desafíos y la preocupación de diversos actores en relación con que la NEP signifique exclusivamente un cambio administrativo y no genere un cambio de sentido en relación con la escuela pública.

Según Bellei (2024), mientras más grave es el estado de cada municipio en la administración educativa, mayores dificultades enfrentan los SLEP en su proceso de instalación, en la medida en que heredan una “mochila pesada”. Una vez iniciado el traspaso, alcaldes irresponsables pueden acrecentar la crisis al traspasar personal innecesario por amiguismo político o a través de irregularidades en los recursos destinados a la educación pública. El traspaso en estos casos arrastra rigideces de la administración pública a los SLEP, por lo que cualquier evaluación del sistema debe tener en consideración que el financiamiento vía subvención fue un tema imposible de modificar en la discusión parlamentaria por la férrea oposición de los parlamentarios de centroderecha política (alianza Chile Vamos e incluso parlamentarios de la coalición de gobiernos, como Ignacio Walker de la Democracia Cristiana). La subvención es variable según asistencia y los gastos son fijos, por lo que no se justifica que los recursos que no hayan sido gastados deban devolverse.

Para Valenzuela (2024), la Nueva Educación Pública debe enfrentar en su proceso de implementación a nivel nacional el impacto político y consecuencias de la municipalización y privatización de la enseñanza. Primero, a nivel social, el proceso de

privatización supuso desterritorializar y despolitizar la discusión educativa, lo que se vincula a la desaparición de antiguas y emergencia de nuevas subjetividades vinculadas a la educación. En este marco de privatización, la participación de la comunidad educativa se ve reducida a la elección de escuela y la responsabilidad por los resultados del proceso formativo es de tipo individual. En segundo lugar, a nivel de gobierno, surgen en paralelo nuevos actores privados en un contexto en que se han silenciado los anteriores grupos de presión vinculados al profesorado y la comunidad educativa. La responsabilidad del gobierno es tercerizada y disminuye la transparencia, asumiendo relevancia la voz de expertos (expertocracia). Junto con estas consecuencias a nivel social y de gobierno, una “tormenta perfecta” dificulta aún más el cumplimiento de expectativas vinculadas a la participación que pretende fomentar la NEP: la estructura de financiamiento, la rendición de cuentas a través del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, un persistente centralismo y sobreburocratización de los procesos. Este modo de gobernanza heterárquica resulta para Valenzuela (2024) un marco complejo de transformar para la Nueva Educación Pública:

“en la gobernanza heterárquica, las decisiones políticas comienzan a ocurrir en una multiplicidad de espacios, muchas veces no oficiales, fuera de las instituciones y límites estables (...) pierden transparencia, porque no está claro qué se ha dicho, dónde, con qué efecto y a cambio de qué”  
(Ball, 2010, p. 158)

Para Valenzuela (2024), este escenario genera complejidades para una NEP que pretende desarrollar mayor pertinencia local y fomentar la participación de comunidades educativas, según indica el artículo 5 de la Ley 21.040. En consecuencia, los órganos de participación evidencian poca representatividad de los representantes y una participación instrumental, predefinida o meramente informativa. Para el autor, es consecuencia de una escasa cultura participativa y de autoridad para opinar, involucrarse y decidir. Este principio de la NEP relacionado con el sello territorial y participativo se enfrenta a la tarea de generar una identidad común en territorios diversos y extensos, así como el de promover el trabajo en red entre actores dispuestos a asumir problemas colectivos, dispuestos a re-pensar los sentidos de la educación

pública y se consideren parte creadora de la política pública y no como objetos o beneficiarios de la misma.

#### 2.4.4 La educación pública avanza: balances y desafíos a 7 años de su promulgación

A 7 años de su promulgación, y pese a las complejidades que implica la implementación de una política de tal envergadura como la NEP, la investigación identifica un amplio acuerdo respecto de la superioridad institucional de la NEP respecto de la administración municipal (Centro de Investigación Avanzada en Educación [CIAE] y Centro de Sistemas Públicos [CSP], 2024) y la necesidad de continuar con su implementación.

La evaluación externa realizada por CIAE y CSP (2024) a 7 años de aprobada la legislación, actualiza y articula la investigación realizada en torno a la implementación de la NEP a nivel nacional. Los resultados identifican nudos críticos que persisten en el proceso traspaso de los SLEP y su instalación en el territorio y sugiere estándares para mejorar el proceso de instalación de futuros Servicios Locales. Un nudo crítico que persiste en el proceso de implementación es el financiamiento. El conjunto de evaluaciones realizadas por el Consejo de Evaluación y otros informes internos y externos identifican que la gestión administrativa y financiera continúa generando complejidades que entorpecen el traspaso y funcionamiento inicial de los Servicios Locales, lo que desvía al SLEP de su foco institucional de mejorar la calidad educativa.

Los SLEP son servicios públicos y, como tales, deben cumplir con la gestión financiera del Estado. Al mismo tiempo, como sostenedores educativos, deben cumplir con la normativa preexistente relacionada a las subvenciones escolares. Como ha sido mencionado, la estructura de financiamiento del sistema continúa siendo en base a la demanda/matrícula y el presupuesto de cada SLEP supone proyectar una asistencia promedio. En consecuencia, esta dualidad normativa (Baleriola et al., 2021) sobrecarga de tareas al SLEP y aumenta la burocracia. Si bien en términos de gestión los SLEP dan cuenta de mejoras en relación con la administración municipal y han logrado cumplir con el pago de sus obligaciones, persisten problemáticas heredadas del modelo municipal que dificultan una gestión eficiente de los recursos.

A partir de la información que ofrece la evaluación de la implementación de la NEP, la Ley de presupuesto del año 2025 proyecta mejoras y subvenciones que responden al costo necesario para prestar el servicio educativo en cada territorio. Por otra parte, desde la Dirección de Presupuesto (Dipres) se entregaron instrucciones específicas para flexibilizar la gestión administrativa y financiera de los SLEP, en reconocimiento a la particularidad de su rol: uso de saldos iniciales, facilidades para la ejecución presupuestaria o caja chica para los establecimientos, entre otras. Sin embargo, según Anderson et al., (2021) persiste como desafío equilibrar la responsabilización en el uso eficiente de recursos y su control con la flexibilidad que requiere el sistema para responder a la tarea formativa de manera equitativa. Modernizar la gestión y gobernanza financiera resulta todavía un aspecto crucial.

## **CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA**

---

### 3.1 Introducción a la Metodología

El tercer capítulo de la tesis se propone describir la estrategia metodológica desde la cual se orienta el proceso de investigación, análisis de los resultados y su fundamentación. El estudio ha considerado dos ciclos de análisis en relación con los 3 objetivos planteados y sus respectivas preguntas de investigación.

De acuerdo con el propósito central de la tesis, es decir, *“Comprender los significados que atribuyen docentes directivos de escuelas públicas y profesionales de la institucionalidad educativa a la entrada en vigor de la Nueva Educación Pública, como política educativa que establece un nivel intermedio de gestión a través de los Servicios Locales de Educación Pública”* la investigación se ha desarrollado desde el enfoque cualitativo a partir de un paradigma interpretativo (Cohen et al., 2018), buscando que los discursos de los directores, directoras y profesionales de la institucionalidad educativa se pongan al servicio de este estudio.

La elección del enfoque responde a la necesidad que emerge del estudio de un fenómeno educativo como es la entrada en vigor de la Nueva Educación Pública en voces de actores clave. Este, necesita ser investigado en profundidad, desde el complejo entramado contextual en el que se sitúan esta reforma y sus implicancias en el ejercicio de la gestión de establecimientos de administración pública. De acuerdo con Van Maanen (1998), indagar a través de entrevistas a los y las participantes de esta investigación no es adentrarse en fuentes de opinión, sino que en espacios narrativos donde se revelan marcos de interpretación, tensiones institucionales y, por cierto, posicionamientos éticos en el marco del tránsito de la educación municipal a la pública.

El estudio ha considerado 3 objetivos, descritos en la presentación de la tesis, que vale la pena retomar en este apartado y los cuales comparten la metodología que se describirá en profundidad en el presente capítulo.

Los objetivos de esta tesis son:

- Objetivo 1: Analizar las percepciones de docentes directivos de escuelas públicas y profesionales de la institucionalidad educativa sobre el tránsito desde la dependencia administrativa municipal hacia los nuevos Servicios Locales de Educación Pública.

- Objetivo 2: Analizar las percepciones de actores clave del sistema educativo sobre los efectos de la Nueva Educación Pública en los procesos de gestión y liderazgo en establecimientos públicos.
- Objetivo 3: Identificar cómo los docentes directivos comprenden la articulación de los SLEP con la organización y la institucionalidad educativas preexistente.

Esta investigación ha identificado dos ciclos para la recogida de datos. Un primer ciclo, centrado exclusivamente en docentes directivos de escuelas públicas dependientes administrativamente de SLEP, enfocado en analizar el tránsito desde la administración municipal a la nueva dependencia administrativa que supone la NEP y; un segundo ciclo que amplió y complementó el discurso de docentes directivos y que consideró a otros agentes que se desempeñan en las instituciones a cargo de orientar los establecimientos públicos y/o están involucrados en el tránsito o traspaso de establecimientos a los SLEP, en miras a complementar el discurso de directores y directoras, a quienes se ha denominado profesionales de la institucionalidad educativa. El capítulo describe el proceso de investigación, los instrumentos aplicados para recoger el discurso de los informantes y el análisis desarrollado en cada fase.

Finalmente, este estudio no busca representatividad numérica ni generalizaciones estadísticas de sus hallazgos, se orienta hacia la comprensión de las representaciones sociales construidas por los sujetos participantes. Esta investigación privilegia el análisis de las percepciones, comprendidas como construcciones simbólicas y situadas. Como plantean Denzin y Lincoln (2018):

“la investigación cualitativa, como conjunto de prácticas, cubre en sus múltiples historias disciplinarias un conglomerado de tensiones y contradicciones respecto de su naturaleza en cuanto proyecto, sus métodos y la forma que toman sus descubrimientos e interpretaciones. El campo se entiende sobre todas las ciencias humanas e incluye, por momentos, las ciencias físicas. Sus practicantes suscriben, de diversos modos, a las sensibilidades moderna, posmoderna y posexperimental, y a los enfoques de la insatisfacción social que tales sensibilidades conllevan” (p. 57).

### 3.2 Diseño de la investigación

Tal como se ha descrito en la introducción de la metodología, esta investigación no pretende representar el fenómeno estudiado desde un enfoque estadístico. Por esta razón, se ha escogido, como diseño de la investigación, el *estudio de caso múltiple* como estrategia de investigación social, ya que permite llegar a la comprensión profunda de los actores a cargo de la gestión y liderazgo de la organización escolar, desde el entendido que cada Servicio Local de Educación y por tanto quienes son parte de ellos, desde el territorio y la institucionalidad, constituyen una unidad de análisis contextualizada, en la que se develan percepciones y experiencias de los participantes de esta investigación. El diseño de investigación seleccionado permite la comparación entre diferentes realidades territoriales, sin dejar de lado la riqueza que la interpretación ofrece al proceso comprensivo-interpretativo adoptado.

Yin (1989), define el estudio de caso como: “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo en su contexto de vida real, en el que los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes y en el que las fuentes de información múltiples se utilizan” (p. 13). Según Yin (1993) el estudio de caso puede considerarse el diseño de toda investigación cualitativa. Los resultados de una investigación cualitativa no son extrapolables a toda realidad y no persiguen su replicabilidad. Por esto, para Yin (1993) se puede distinguir entre el estudio de caso único, relevando un caso particular o el estudio de caso múltiple, lo que permite comparar respuestas frente a un único fenómeno. Para efectos de la presente investigación, se considera el estudio de caso múltiple, contando con la experiencia de 23 docentes directivos de escuelas públicas y 14 profesionales de la institucionalidad educativa que complementan el propósito general de la tesis. Desde esta perspectiva, se espera enfocar una situación real en su contexto y analizarla para acceder a la comprensión profunda del fenómeno específico y visualizar sus manifestaciones desde la perspectiva de los actores directamente relacionados con el fenómeno estudiado.

Por otra parte, Stake (2006), reafirme el hecho que un estudio de caso múltiple no busca generalizaciones, sino una comprensión de la especificidad de cada caso en relación con un fenómeno común, identificando patrones y variaciones en los significados atribuidos por los participantes. De acuerdo con Stake (2006), el diseño de

presente estudio favorece una mirada profunda, densa y situada, que toma en cuenta las tensiones, apropiaciones, resistencias y resignificaciones e incluso disensos que emergen en torno a la política de la NEP, desde el contexto y experiencia de actores relevantes de este proceso.

### **3.3 Descripción de los grupos de participantes**

Tal como se ha descrito en los capítulos iniciales de la tesis, esta investigación estuvo conformada por dos grupos: un primer grupo integrado por directores y directoras de escuelas públicas y; un segundo grupo, compuesto por profesionales de la institucionalidad educativa. En coherencia con el enfoque cualitativo de esta investigación y en consideración con su propósito general, es que se espera que estos dos grupos sean adecuados al profundo análisis (Sandelowski, 1995) que plantean los tres objetivos de la tesis, conformando una muestra no aleatoria, intencionada y por conveniencia (Flick, 2015).

Para el primer grupo formado por directores y directoras de escuelas públicas, se seleccionaron docentes directivos que hayan formado parte del tránsito desde la dependencia administrativa municipal a la nueva institucionalidad de nivel intermedio, dada en los Servicios Locales de Educación Pública. La selección de este grupo responde a que los discursos de éstos, a través de diferentes instrumentos de recogida de datos, se pondrán al servicio del análisis de esta investigación, de modo que sea posible interpretar sus percepciones sobre la entrada en vigor de la NEP y la forma en que recontextualizan la política educativa. De esta manera, el espacio simbólico que este grupo representa, de acuerdo con Bordieau (1997), permite vislumbrar la red de estructuras mentales que orientan tanto la construcción cognitiva y conativa sobre el mundo que habitan. De acuerdo con esto, los criterios de selección son los que se describen en el siguiente párrafo.

Se seleccionaron directivos docentes de escuelas públicas, pertenecientes a SLEP en funcionamiento. Se consideró que los sujetos participantes hubiesen asumido su cargo previo al traspaso al Servicio Local, con el fin de conocer sus percepciones tanto de la administración pública municipal como de la nueva institucionalidad. Se consideraron docentes directivos con al menos 1 año en el cargo previo al traspaso y

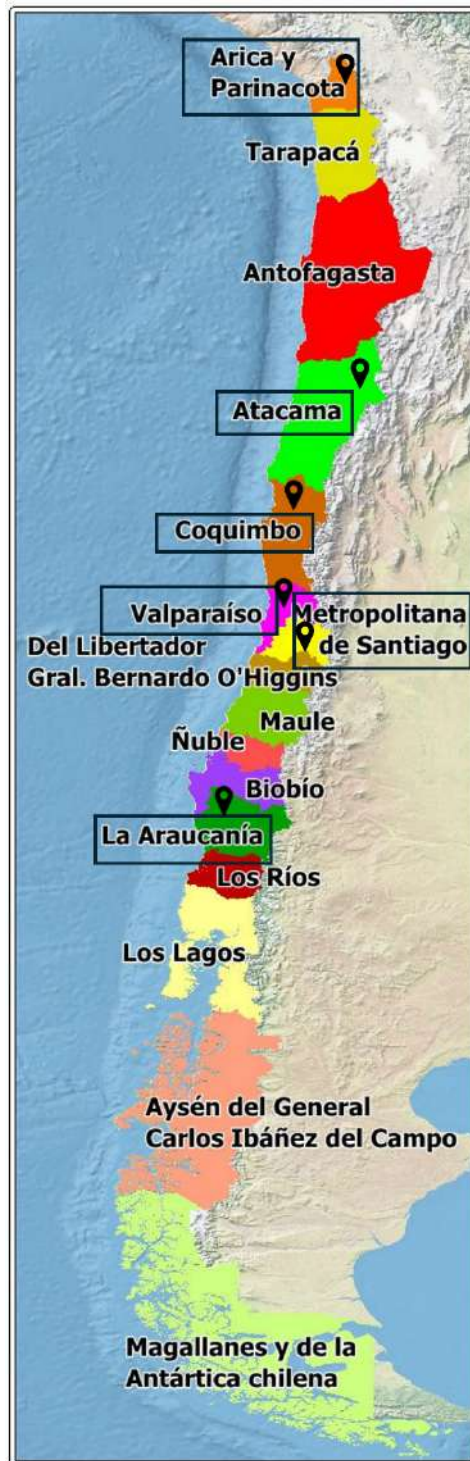
que hubiesen sido seleccionado para el cargo, a través de Alta Dirección Pública, lo que implica haber participado de un concurso público para la consecución del cargo y no haber sido nombrado directamente por el sostenedor o alcalde.

En el caso del segundo grupo, es decir, los profesionales de la institucionalidad educativa, se seleccionaron personas que se desempeñan en instituciones de carácter público, que configuran el sistema educativo chileno en su conjunto y cuyo rol estuviese enfocado a la orientación del rol de directivos-docentes y el desarrollo y promoción de políticas públicas. En este grupo, se buscó como criterio que fuesen actores clave tanto de la implementación como del seguimiento de la NEP, con una sólida formación en su área.

Ambos grupos de participantes fueron informados sobre el contenido del estudio y sobre la posibilidad de abandonarlo en cualquier momento. Se obtuvo el consentimiento de todos los participantes a través de un formulario virtual, es decir, el consentimiento informado antes de que comenzara el estudio (Ver Anexo 1). Además la investigación fue aprobada por la comisión de Bioética de la Universitat de Barcelon (Ver Anexo 2). Los 36 participantes (22 directivos-docentes y 14 profesionales de la institucionalidad) participaron de forma voluntaria y se utilizaron seudónimos para resguardar la confidencialidad de sus identidades, a lo largo de toda la investigación.

### **3.3.1 Grupo Docentes-Directivos**

En el primer grupo y respondiendo a los criterios de selección, participaron 9 directores y 13 directoras, completando 22 participantes. Dentro de este grupo se contó con la participación de profesionales de las siguientes regiones y por tanto de diferentes SLEP (cada región tiene más de un SLEP y algunos de ellos llevan el nombre de la región): Región de Arica y Parinacota, SLEP Chinchorro; Región de Atacama, SLEP de Atacama; región de Coquimbo, SLEP Puerto Cordillera; Región de Valparaíso, SLEP Valparaíso; Región Metropolitana, SLEP Barrancas, Santa Corina y Gabriela Mistral y; Región de la Araucanía, SLEP Costa Araucanía. En la siguiente figura (Figura 4) se puede observar la ubicación en el mapa de las regiones mencionadas, destacadas en un cuadrado.



*FIGURA 4. MAPA DE CHILE QUE DESCRIBE LA UBICACIÓN DE LAS REGIONES DONDE TRABAJAN LOS DIRECTORES Y DIRECTORAS PARTICIPANTES.*

Todos los participantes contaban con más de 3 años de experiencia en cargos directivos y para la descripción de este grupo se clasificaron en 3 rangos: Entre 1 y 5 años de experiencia; entre 5 y 10 años de experiencia y más de 10 años de experiencia. En la siguiente tabla (Tabla 1) se resumen las características de los directores y directoras

participantes, ordenados en orden alfabético de acuerdo con el SLEP donde se desempeñan:

| <b>Docente-Directivo</b> | <b>Género</b> | <b>Años de experiencia</b> | <b>SLEP</b>       |
|--------------------------|---------------|----------------------------|-------------------|
| 1                        | Masculino     | Más de 10 años             | Atacama           |
| 2                        | Femenino      | Entre 5-10                 | Barranca          |
| 3                        | Masculino     | Entre 1-5                  | Chinchorro        |
| 4                        | Femenino      | Más de 10                  | Chinchorro        |
| 5                        | Femenino      | Más de 10                  | Chinchorro        |
| 6                        | Femenino      | Más de 10                  | Chinchorro        |
| 7                        | Femenino      | Más de 10                  | Chinchorro        |
| 8                        | Masculino     | Más de 10                  | Chinchorro        |
| 9                        | Masculino     | Más de 10                  | Costa Araucanía   |
| 10                       | Masculino     | Más de 10                  | Costa Araucanía   |
| 11                       | Masculino     | Entre 5-10                 | Costa Araucanía   |
| 12                       | Masculino     | Entre 5-10                 | Gabriela Mistral  |
| 13                       | Masculino     | Entre 1-5                  | Gabriela Mistral  |
| 14                       | Femenino      | Entre 1-5                  | Puerto Cordillera |
| 15                       | Femenino      | Entre 1-5                  | Puerto Cordillera |
| 16                       | Masculino     | Entre 5-10                 | Puerto Cordillera |
| 17                       | Femenino      | Entre 1-5                  | Santa Corina      |
| 18                       | Femenino      | Entre 5-10                 | Valparaíso        |
| 19                       | Femenino      | Entre 1-5                  | Valparaíso        |
| 20                       | Femenino      | Más de 10                  | Valparaíso        |
| 21                       | Femenino      | Entre 5-10                 | Valparaíso        |
| 22                       | Femenino      | Entre 1-5                  | Valparaíso        |

*TABLA 1. CARACTERIZACIÓN DE LOS/AS DOCENTES DIRECTIVOS PARTICIPANTES DEL ESTUDIO.*

Los directores y directoras, que forman este grupo, fueron contactados a través de correo electrónico y la posibilidad de contar con la participación de docentes directivos de distintas regiones de Chile, fue gracias a que las entrevistas se realizaron de manera remota. La nomenclatura utilizada para hacer referencia a los participantes de este grupo es la siguiente: Docente Directivo (DD), Número de la tabla (n), Número del fragmento de la cita (n). Ejemplo: (DD-1, 37).

### **3.3.2 Grupo Profesionales de la institucionalidad educativa**

En el segundo grupo y respondiendo a los criterios de selección para este conjunto, participaron 14 profesionales de la institucionalidad educativa. Dentro de este grupo se contó con la participación de profesionales de las siguientes instituciones: Ministerio de

Educación (Mineduc); Secretaría Regional del Ministerio de Educación (Seremi); Departamento Provincial de Educación (Deprov); Dirección de Educación Pública (DEP); Agencia de Calidad de la Educación (La Agencia); Servicio Local de Educación (SLEP). Todos los profesionales tienen formación en las Ciencias Sociales, pero no en el mismo campo, lo que se describirá en la siguiente tabla y le entrega una riqueza particular al corpus de datos y su posterior análisis. En la siguiente tabla (Tabla 2), presentada en orden alfabético de acuerdo con la institución donde trabajan los/as participantes, se resumen las características de cada uno de ellos y ellas:

| <b>Profesional de la institucionalidad educativa</b> | <b>Género</b> | <b>Formación</b>                     | <b>Institución</b> |
|------------------------------------------------------|---------------|--------------------------------------|--------------------|
| 1                                                    | Masculino     | Profesor de Artes Visuales /Magíster | DEG                |
| 2                                                    | Masculino     | Sociólogo/Doctorado                  | DEP                |
| 3                                                    | Masculino     | Asistente Social/Magíster            | Deprov             |
| 4                                                    | Masculino     | Psicólogo/Magíster                   | La Agencia         |
| 5                                                    | Masculino     | Psicólogo/Magíster                   | La Agencia         |
| 6                                                    | Masculino     | Profesor de Filosofía/Doctorado      | Mineduc            |
| 7                                                    | Femenino      | Profesora de Filosofía/Magíster      | Mineduc            |
| 8                                                    | Femenino      | Profesora de Filosofía/Magíster      | Mineduc            |
| 9                                                    | Masculino     | Profesor de Historia/Doctorado       | Seremi             |
| 10                                                   | Masculino     | Profesor de Lenguaje/Magíster        | SLEP               |
| 11                                                   | Femenino      | Profesora de Ciencias/Magíster       | SLEP               |
| 12                                                   | Masculino     | Psicólogo/Magíster                   | SLEP               |
| 13                                                   | Femenino      | Socióloga/Magíster                   | SLEP               |
| 14                                                   | Femenino      | Profesora Ciencias/Magister          | SLEP               |

*TABLA 2. CARACTERIZACIÓN DE LOS/AS PROFESIONALES DE LA INSTITUCIONALIDAD EDUCATIVA PARTICIPANTES DEL ESTUDIO.*

Los y las participantes de este grupo, responden a la segunda fase descrita en la introducción de este apartado. Fueron contactados, al igual que los participantes del primer grupo, a través de correo electrónico y su participación fue de manera remota.

Se mantuvieron reuniones, virtuales, a través de la plataforma *Zoom* para entregarles toda la información que creyeran necesaria para participar de la investigación. La nomenclatura utilizada para hacer referencia a los participantes de este grupo es la siguiente: Profesional de la Institucionalidad (PI), Número de la tabla (n), Número del fragmento de la cita (n). Ejemplo: (PI-3, 48).

### **3.4 Instrumentos de recogida de datos**

La recogida de datos estuvo orientada de acuerdo con la naturaleza cualitativa de la investigación y en coherencia con el propósito general de estudio, es decir, indagar en los significados atribuidos por sujetos directamente implicados en el proceso de implementación de la NEP. Así, se ha decantado por instrumentos que permitan acceder al sentido subjetivo de la experiencia de cada uno de los participantes y, por ende, a las maneras en que cada uno de ellos relata, asimila y posiciona su rol en el contexto de una modificación tan relevante para el sistema escolar chileno.

Tal como señalan Taylor y Bogdan (2015), en la investigación cualitativa los investigadores indagan en cómo las personas interpretan su mundo, cómo estructuran sus vidas y cuáles son los significados que atribuyen a sus experiencias. En este sentido, la elección del enfoque de esta investigación privilegia técnicas conversacionales, como entrevistas semiestructuradas y conversaciones abiertas, las que ofrecen un espacio dialógico en el que cada participante puede plasmar su posicionamiento ante los procesos vividos (Kvale, 2012). Además, se complementan los instrumentos con un profundo análisis de la literatura, contenido en el marco teórico de esta tesis, que aportará riqueza y densidad al proceso de análisis del corpus de datos.

#### **3.4.1 La entrevista**

Un primer ciclo para la recogida de datos utilizó como técnica la entrevista semiestructurada como instrumento que permite conocer la experiencia desde el punto de vista del sujeto informante. Según Hernández (2014), la entrevista propone *“acceder a las experiencias de los individuos, relacionándolas con prácticas cotidianas o profesionales, poniendo un especial énfasis en acceder a las prácticas e interacciones en su contexto natural, sin las alteraciones que pueda introducir un entorno artificial”*

(p.188). En este sentido, permite no asilar al entrevistado ni al entrevistador de la normativa propia del contexto sociocultural (Kvale, 2011; Vallés, 2002) sino, por el contrario, colabora en aprovechar dicho contexto sociocultural para comprender mejor la experiencia del sujeto de manera situada.

La entrevista permite obtener información pragmática que da cuenta no sólo de cómo el informante piensa, sino también cómo actúa en función de un determinado fenómeno (Gutiérrez & Delgado, 1997). Uno de los aspectos favorables que proporciona la entrevista semi-estructurada, como técnica de investigación, es que permite obtener información sobre cómo los diversos actores proceden y reconstruyen la red de significados en sus prácticas individuales, es decir, cómo actúan y componen dichos significados cuando se ven enfrentados a la tarea de significar y comprender un fenómeno; en este caso, las modificaciones administrativas que se generan a partir de la implementación de una nueva legislación y nueva dependencia administrativa dada en los Servicios Locales de Educación.

En el segundo ciclo de recogida de datos, se complementó el discurso de directores y directoras con otros informantes clave en relación con el tránsito de la administración municipal a los Servicios Locales, es decir, los profesionales de la institucionalidad educativa. A diferencia de la fase anterior, los informantes se consideran personas especializadas en la materia y forman parte de un grupo experto en un área o materia específica en relación con el fenómeno en estudio (Dexter, 1970), tal como se describió en el apartado “Descripción de la muestra”. En consecuencia, se adopta la técnica de la “entrevista activa-reflexiva” (Holstein y Gubrium, 1995; Denzin, 2018) en la cual los participantes interactúan abiertamente en base a una pauta de entrevista flexible. La entrevista activa-reflexiva supone que la realidad vivida adquiere sentido en la coparticipación que permite la interacción comunicativa. En este caso, el investigador/entrevistador se expone como sujeto, por lo que participa en la interacción planteando sus propias ideas, juicios y opiniones en el diálogo.

El guion o protocolo de las entrevistas, se diseñó sobre la base de los tres objetivos de esta investigación y fue validada tanto por los directores de la tesis como por validadores externos. A pesar de que algunas preguntas fueron diferentes para cada uno de los grupos, la base de cada una de ellas fue compartida y es lo que se ha

denominado “guion de la entrevista”. A continuación (Tabla 3), se muestra un extracto de las preguntas realizadas para cada objetivo:

| Objetivo                                                                                                                                                                                                                                         | Preguntas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Analizar las percepciones de docentes directivos de escuelas públicas y profesionales de la institucionalidad educativa sobre el tránsito desde la dependencia administrativa municipal hacia los nuevos Servicios Locales de Educación Pública. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Era necesaria la desmunicipalización de las escuelas públicas? ¿Por qué?</li> <li>• ¿Cómo describe el tránsito o proceso de traspaso desde la administración municipal a los nuevos SLEP?</li> </ul>                                                                                        |
| Analizar las percepciones de actores clave del sistema educativo sobre los efectos de la Nueva Educación Pública en los procesos de gestión y liderazgo en establecimientos públicos.                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué fortalezas y debilidades/ventajas y desventajas, identifica en la implementación de la NEP?</li> <li>• ¿Qué cambios en las prácticas directivas identifica en la orientación de los SLEP?</li> </ul>                                                                                    |
| Identificar cómo los docentes directivos comprenden la articulación de los SLEP con la organización educativa y la institucionalidad educativa preexistente.                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cómo se articula la nueva institucionalidad de nivel intermedio dada en los SLEP con las otras instituciones del sistema educativo?</li> <li>• ¿Qué lineamientos al rol docente directivo aportan los SLEP en este nuevo escenario de gestión y liderazgo de la escuela pública?</li> </ul> |

*TABLA 3. EJEMPLOS DE PREGUNTAS REALIZADAS A LOS PARTICIPANTES, ASOCIADAS A CADA UNO DE LOS OBJETIVOS DE LA TESIS.*

Se realizaron 36 entrevistas (considerando los dos grupos), cada una de ellas tuvo un promedio de 65 minutos de duración, completando 39 horas (2340 minutos), que equivalen a 386 páginas analizadas (página tamaño carta, letra Calibri, tamaño 12, interlineado 1,15). El siguiente texto es un extracto de una respuesta de una profesional de la institucionalidad educativa, perteneciente al Ministerio de Educación de Chile, a modo de ejemplo de los tipos de textos que fueron analizados:

“...En Barranca avanzamos muchísimo. En Barranca se entendió esto de crear una identidad territorial. La definición de Barranca fue de ellos, no fue del ministerio ni mía como funcionaria, trabajadora del ministerio en esa tarea. Fue de ellos y fue de ellos apelando a la historia de Barranca, a la historia de cuarenta años para atrás, a la historia de ese territorio de Luchín de Víctor Jara, ¿cachai? Y digamos, tuvo ese componente muy interesante, de verdad, fue como rescatar, invitarse a pensar otro espacio educativo. Yo creo que fue muy interesante, ¿no? Y quedaba una vez, digamos, instalado el servicio local como tal, aprobada la ley, instalado el servicio local como tal, quedaba la tarea de continuar y profundizar este proceso, que bueno, probablemente los compañeros y compañeras que estén ahí hoy día lo podrán decir, ¿no? Yo tengo mi opinión, pero creo que hay que preguntarles a ellos si esto fue posible de ser construido ...”

(Extracto textual Profesional Institución, Mineduc)

### **3.5 Proceso de análisis del discurso de los grupos de participantes**

Como proceso, la investigación cualitativa no supone un inicio o fin predefinido de manera exacta (Hernández, 2014). Por esto, abarca distintas fases que se entremezclan durante la investigación en un proceso de espiral auto-reflexiva (Carr y Kemmis, 1988; Denzin & Lincoln, 2018). Según Hernández (2014), el despliegue investigativo responde a la particularidad del fenómeno en estudio y no es necesario seguir al pie de la letra una metodología ajena o copiar un modelo, pero sí dar cuenta de las decisiones adoptadas y los criterios de rigor que sustentan las decisiones del investigador, indicar los criterios de selección muestral y las limitaciones para la incorporación de informantes clave a la muestra. En este caso, el muestreo teórico de la investigación consideró la recolección de datos en dos ciclos, en miras a triangular la información y fortalecer la comprensión del fenómeno en estudio.

Como metodología de análisis del corpus de datos, la teoría fundamentada genera una teoría inductiva sobre un área sustantiva en base a la utilización de un conjunto de métodos sistemáticamente aplicados, sin asumir una hipótesis inicial (Hernández, 2014). En consecuencia, la teoría fundamentada pone un especial interés en la teoría sustentada en datos procedentes del trabajo de campo. El proceso de análisis que plantea la teoría fundamentada supone de inicio a fin una comparativa constante de los datos que genera una conexión estratégica para la formulación de la

teoría formal. De ahí que la teoría fundamentada se vale del análisis inductivo para poder construir teoría sobre el objeto de estudio. El proceso de codificación asume relevancia central, es decir, el análisis de datos orientado a identificar categorías. Esas categorías van emergiendo y se pueden dividir en subcategorías, asegurando que la interpretación de los datos sea fiel a lo dicho por los entrevistados.

El proceso de codificación teórica requiere interpretar los textos que proceden de las entrevistas. Según Strauss y Corbin (1990, 2016) el proceso implica transitar desde una codificación abierta a la codificación axial y finalmente la selectiva. Según Flick (2014) las formas de codificar no son algo claramente diferenciado, sino maneras distintas de analizar en base a comparación y asignación de códigos a las porciones de contenido o “incidentes” que se consideran trascendentes para la investigación. De acuerdo con Strauss y Corbin (2016), para esta investigación se utilizaron las tres fases articuladas que los autores proponen, a través del uso del software *Atlas.ti*.

A continuación, se muestran las fases del análisis y ejemplos que permiten describir el proceso llevado a cabo con las 36 entrevistas, que constituyen las unidades de análisis de esta investigación. De acuerdo con Hernández et al. (2014), estas corresponden al fenómeno, grupo, sujeto o situación específica sobre el cual el investigador coloca el foco central de observación e interpretación del estudio.

### **3.5.1 Primera Fase: Codificación abierta**

En la primera fase se seleccionaron los datos para expresarlos en forma de conceptos. De acuerdo con Hernández (2014), los datos se diseccionan y las categorías emergen a partir de la identificación de lo que el texto habla o dice, los conceptos que sugiere y la progresión temática de la que el texto trata. Se intenta clasificar las expresiones según unidades de significado, para asignarles códigos. Se puede hacer con secciones o pasajes del texto, emergen los memos, las ideas que surgen sobre la teoría sustentada en los datos y el producto de la codificación abierta es una lista de códigos (siempre pasible de reconfiguración). En esta fase se realiza una lectura minuciosa y la segmentación del corpus, identificando unidades de significado y asignación de códigos iniciales que conforman ideas, tensiones o conceptos relevantes de los discursos de ambos grupos.

Siguiendo con el ejemplo del extracto analizado, la primera fase, es decir, la codificación abierta se realizó de la siguiente manera:

“...En Barranca avanzamos muchísimo. En Barranca se entendió esto de crear una **identidad territorial**. La definición de Barranca fue de ellos, no fue del ministerio ni mía como funcionaria, trabajadora del ministerio en esa tarea. Fue de ellos y fue de ellos **apelando a la historia de Barranca**, a la historia de cuarenta años para atrás, a la historia de ese territorio de Luchín de Víctor Jara, ¿cachai? Y digamos, tuvo ese componente muy interesante, de verdad, fue como rescatar, **invitarse a pensar otro espacio educativo**. Yo creo que fue muy interesante, ¿no? Y quedaba una vez, digamos, instalado el servicio local como tal, aprobada la ley, instalado el servicio local como tal, **quedaba la tarea de continuar y profundizar este proceso**, que bueno, probablemente los compañeros y compañeras que estén ahí hoy día lo podrán decir, ¿no? Yo tengo mi opinión, pero creo que hay que preguntarles a ellos si esto fue posible de ser construido...” (Extracto textual Profesional Institución, Mineduc)

De esta primera fase se encontraron 378 códigos (como los que se exponen en el extracto de la entrevista). Este grupo de códigos emergen tanto de las entrevistas a docentes directivos como a los profesionales de la institucionalidad educativa. Siguiendo la ruta del ejemplo, los códigos: “identidad territorial”; “historia de Barranca”; “Invitar a pensar otro espacio educativo”, se articulan en torno una idea más amplia, es decir, “Sello Territorial”, conformando una categoría inicial para el primer análisis. En la siguiente tabla (Tabla 4) se muestran algunos ejemplos para las categorías que emergen de la codificación abierta:

| Códigos                                 | Categorías        | Definición                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identidad territorial                   | Sello territorial | Alude a la articulación entre establecimientos del territorio en torno a una identidad compartida.                                                                                                                                                                             |
| Historia de Barranca                    |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Invitar a pensar otro espacio educativo |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Burocracia                              | La burocracia     | Hace referencia a procesos administrativos, vinculados a la gestión y liderazgo de los establecimientos educativos públicos. Los códigos se articulan entorno a la gran cantidad de requerimientos que los distintos actores referidos a la gestión les mandatan a los equipos |
| Público v/s subvencionado               |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Recursos                                |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Lo político                             |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                |

|                       |                         |                                                                                                                                                      |
|-----------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                       |                         | directivos en comparación con otras formas de administración y la dependencia municipal.                                                             |
| Categorización        | Las otras instituciones | Describe, desde la mirada de los/as directores, cómo se articulan las orientaciones que reciben desde las instituciones externas al establecimiento. |
| Estándares            |                         |                                                                                                                                                      |
| Articulación con SLEP |                         |                                                                                                                                                      |
| Fiscalización         |                         |                                                                                                                                                      |

*TABLA 4. EJEMPLOS DE CÓDIGOS, CATEGORÍAS Y SU RESPECTIVA DEFINICIÓN, A PARTIR DE LA CODIFICACIÓN ABIERTA.*

### 3.5.2 Segunda Fase: Codificación axial

La segunda fase, supone filtrar las categorías que han emergido en el paso anterior (Hernández, 2014), seleccionando las que resultan relevantes para profundizar en su explicación, es decir, reorganizar y agrupar los códigos obtenidos. Strauss y Corbin (2016) señalan que:

“La codificación axial es el proceso de relacionar subcategorías con una categoría. Es un proceso complejo de pensamiento inductivo y deductivo que implica varios pasos. Estos se realizan, como con la codificación abierta, haciendo comparaciones y preguntas. Sin embargo, en la codificación axial, el uso de estos procedimientos está más centrado y dirigido a descubrir y relacionar categorías en función del modelo de paradigma” (p. 144).

Flick (2014, 2015), señala que en esta fase de codificación las categorías que son más relevantes para el propósito de la investigación se seleccionan en base a los códigos y las notas de los códigos que están vinculados entre sí.

Continuando con el ejemplo inicial, la categoría “Sello territorial”, que emerge de la codificación abierta, fue seleccionada para formar parte de una categoría más amplia. Tal como plantean Strauss y Corbin (1990), el “Sello Territorial” como referencia a la articulación de las escuelas en torno a nuevo territorio se complejiza a lo largo de las entrevistas. En este caso, la categoría se conecta con otras tensiones que emergen del desafío del trabajo en conjunto con profesionales que no pertenecen a la misma

comuna, pero que ahora si lo hacen en el mismo SLEP. Así la categoría “Sello Territorial”, pasa a formar parte de otra categoría que se denomina “Esta comuna, las otras comunas” (Ver Tabla 5), pues es parte de los desafíos que enfrenta un nuevo nivel administrativo para cumplir con su rol según mandata la legislación.

| <b>Categoría Codificación abierta</b>                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Categoría Codificación Axial</b>                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sello Territorial: Alude a la articulación entre establecimientos del territorio en torno a una identidad compartida.                                                                                                                                                                                     | Esta comuna, otras comunas: contempla tanto las tensiones como y la conformación de las comunidades de aprendizaje. El sello territorial es una parte de ello.                                                                                                                                       |
| La burocracia: Hace referencia a procesos administrativos, vinculados a la gestión y liderazgo de los establecimientos educativos públicos. Los códigos se articulan entorno a la gran cantidad de requerimientos que los distintos actores referidos a la gestión les mandatan a los equipos directivos. | La burocracia municipal: una competencia desigual: hace referencia a la dependencia administrativa municipal, como factor que influye en la competencia que el sistema educativo chileno plantea al estar compuestos por establecimientos de otras dependencias, como la subvencionada y la privada. |

*TABLA 5. EJEMPLOS DEL TRÁNSITO DE UNA CATEGORÍA QUE SE CONSTRUYÓ EN LA CODIFICACIÓN ABIERTA Y QUE LUEGO FUE PARTE DE LA CODIFICACIÓN AXIAL.*

### 3.5.3 Tercera fase: Codificación selectiva

La última fase del análisis fue la codificación selectiva. Esta consiste integrar y refinar las categorías desarrollar en las etapas previas de codificación abierta y axial. En esta fase, se identifica una categoría única central o núcleo temático en torno a la cual se pueden agrupar las restantes categorías (Hernández, 2014) y/o subcategorías, permitiendo generar una narrativa interpretativa coherente y situada. Esta última fase, implicó volver sobre los datos iniciales para pulir la construcción teórica emergente.

A partir de los 368 códigos iniciales y luego de los dos procesos de codificación se encontraron 9 categorías y 15 subcategorías, que forman parte de 3 núcleos temáticos, como fase final, “La necesidad de desmunicipalizar la educación pública”; “De luces y sombras” y; “Articulación entre instituciones”. En el siguiente esquema (Figura 5) se señalan los núcleos temáticos, las categorías y subcategorías finales, que son la antesala de los resultados de esta tesis.

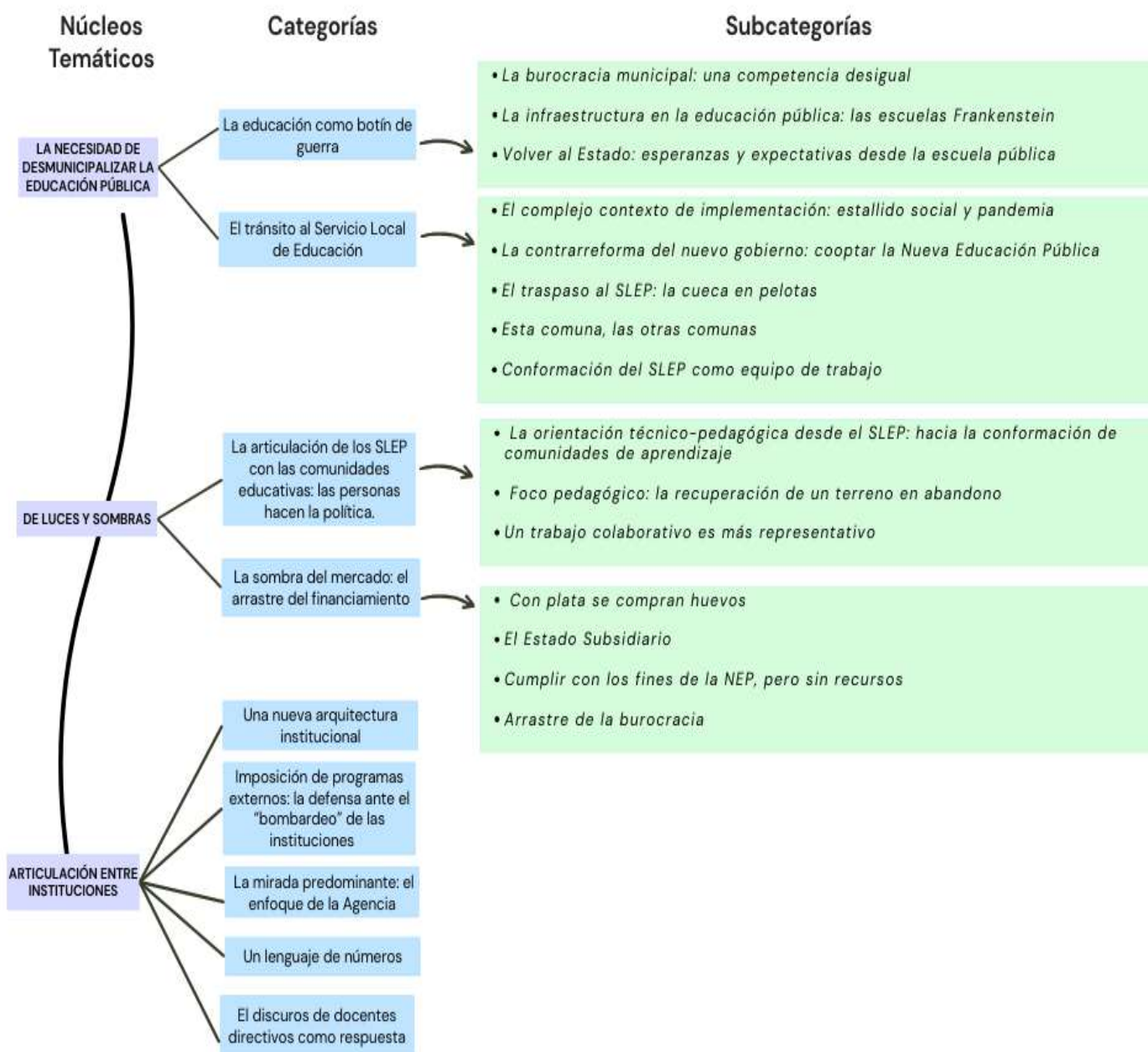


FIGURA 5. ESQUEMA QUE DESCRIBE LOS 3 NÚCLEOS TEMÁTICOS, LAS 9 CATEGORÍAS Y LAS 15 SUBCATEGORÍAS, QUE EMERGEN DEL ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS DE DOCENTES DIRECTIVOS Y PROFESIONALES DE LA INSTITUCIONALIDAD EDUCATIVA.

### 3.6 Criterios de credibilidad

En coherencia con el enfoque cualitativo de esta investigación, los criterios de credibilidad adoptados se ajustan al paradigma comprensivo-interpretativo que orienta todo el estudio. Para los tres objetivos de la tesis, que comparten un mismo diseño metodológico, se consideraron como estrategias de credibilidad la saturación teórica, la triangulación de investigadores y el criterio hermenéutico, en tanto permiten resguardar la rigurosidad y coherencia epistémica del proceso investigativo.

Las estrategias seleccionadas tienen como sentido establecer lineamientos que le den validez al proceso de análisis (Cohen et al., 2018), pues los criterios de credibilidad seleccionados aportaron en la comprensión de los significados que atribuyen docentes directivos de escuelas públicas y profesionales de la institucionalidad educativa a la entrada en vigor de la Nueva Educación Pública.

La saturación teórica (Glaser y Strauss, 2017), propia de la metodología de la teoría fundamentada, “significa que no se encuentran datos adicionales mediante los cuales el investigador pueda desarrollar propiedades de categoría. A medida que ve instancias similares una y otra vez, los investigadores se vuelven empíricamente seguros de que una categoría está saturada” (Glaser y Strauss, 2017, p.61). Este criterio refiere al momento en que la incorporación de nuevos datos deja de aportar elementos significativos para el desarrollo de las categorías analíticas, es decir, cuando las propiedades conceptuales de dichas categorías están suficientemente desarrolladas. En este estudio, la saturación teórica se utilizó para delimitar la incorporación de nuevas entrevistas, tomando en cuenta la reiteración de patrones discursivos y la densidad interpretativa alcanzada en cada categoría emergente, garantizando así la solidez conceptual del análisis.

Paralelamente, el segundo criterio de credibilidad fue la triangulación de investigadores (Cohen et al., 2018; Sandelowski, 1995). El concepto de triangulación fue introducido por Denzin (1970) bajo el supuesto de que en un proceso de reflexión investigativa la comparación y contraposición continua de datos fortalece la comprensión del fenómeno en estudio (Hammersley, 2008). La investigación cualitativa es inherentemente multidimensional (Denzin y Lincon, 2018; Flick, 2014), por lo que la idea subyacente a la triangulación es que, si bien no se puede acceder a una verdad

absoluta, si se puede obtener una suerte de “verdades complementarias” (Hamersley, 2008) que acercan o enfocan de mejor manera la comprensión de la realidad. El proceso investigativo consideró la triangulación por diferentes informantes (Denzin y Lincon, 2018), cotejando la información obtenida de docentes directivos con otros actores relevantes en el proceso de implementación de la NEP y consecuente tránsito de la dependencia municipal a los SLEP. Esto significó la consulta a diferentes investigadores/as (pertenecientes a la Universidad de Barcelona principalmente y a otras Universidades). Cada investigador/a, de acuerdo con su propio enfoque metodológico, teórico o disciplinario, permitió un análisis más riguroso y una interpretación más completa del análisis del discurso de los participantes. Al combinar las diferentes experiencias de cada investigador/a, se buscó reducir los sesgos individuales y fortalecer la credibilidad de los hallazgos de este apartado (Sandelowski, 1995).

El tercer y último criterio de credibilidad, adoptado en esta investigación, reconoce que el análisis e interpretación del discurso se inscribe en un enfoque hermenéutico, comprendido como un proceso inherentemente interpretativo que implica una relación dialógica entre el entrevistador y los datos. Así, el trabajo interpretativo no es unilateral, sino que se constituye como una conversación abierta que permite confrontar sentidos y construir comprensiones compartidas (Hidalgo, 2006). En este sentido, Cisterna (2005) propone que investigar desde una racionalidad hermenéutica implica una forma particular de aproximarse al conocimiento, donde el análisis se sustenta en procesos de interpretación rigurosos, donde la validez y confiabilidad emergen del compromiso ético y metodológico del investigador. A la vez, se concibe que la producción de conocimiento posee una dimensión inevitablemente subjetiva e intersubjetiva: es el investigador —en este caso, el autor de esta tesis— quien diseña, recoge, organiza e interpreta la información, articulando sus propias referencias teóricas con los hallazgos emergentes, en coherencia con los objetivos del estudio. Este conocimiento, posteriormente, se contrasta y colectiviza a través de otros mecanismos de validación académica, como los dos criterios de credibilidad adicionales considerados en este apartado.

## **CAPÍTULO 4. RESULTADOS**

---

## 4.1 LA NECESARIA DESMUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

### 4.1.1 La educación como botín de guerra

**Botín:**

*Según la RAE: Conjunto del dinero u otros bienes que se obtienen de un robo o atraco. Es también el conjunto de armas, provisiones y otros bienes pertenecientes a un ejército o población vencidos y de los que se apodera el vencedor.*

Un ámbito en el que los informantes de la presente investigación evidencian amplio consenso es en relación con la necesidad de poner fin a la dependencia administrativa municipal. Desde la mirada de docentes directivos, los municipios no contaban con las competencias para gestionar apropiadamente los requerimientos y necesidades de las escuelas públicas de modo eficiente:

Lo que no tengo duda, lo que no tengo duda es que era pero muy necesario este cambio ¿me entiende? Muy necesario. Yo soy de los que siempre propuse que realmente ojalá salieran muy rápido los colegios de las municipalidades, porque la municipalidad, digamos, la preocupación de ellos son doscientas cosas ¿me entiende? (DD-7, 47)

En primer lugar, emerge desde el discurso de docentes directivos una serie de problemáticas vinculadas a la dependencia municipal de los establecimientos. La decisión de delegar en los municipios la administración y gestión de los establecimientos educativos públicos evidencia para directores y directoras el abandono del Estado en relación con la educación pública. Como política educativa de la dictadura, el traspaso de los establecimientos públicos a la dependencia municipal no se orienta desde criterios pedagógicos o vinculados a una apropiada y eficiente gestión de las escuelas, sino que responde a la creación de condiciones para configurar el mercado educativo chileno, junto con la modificación del sistema de financiamiento:

Desde otra forma, tenemos un abandono del rol motor, en particular entregándole esta lógica a los municipios por más que eviten [...] El simple hecho de abandonar esto, entre 365 sostenedores que, además, encontraron ahí una especie de botín de guerra. Claro, es un abandono ¿ya? por más que... eso no tiene maquillaje. Es

un abandono. Y por otra parte, bueno, en particular con esta lógica de... con este decreto que firma Jorge Arrate, el mercado educativo se consolida y se amplifica brutalmente (PI-1, 16)

Como “botín de guerra”, pese a que en primera instancia los municipios no estaban de acuerdo con asumir la gestión de las escuelas públicas, la promulgación de la NEP articuló un cambio de discurso desde la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), en miras a mantener la gestión de los establecimientos públicos y congelar la implementación de la NEP. Desde la AMUCH, el rechazo a la implementación de la NEP como política educativa significaba “un daño patrimonial para los municipios”<sup>2</sup>. Según refieren docentes directivos, ante la pérdida de ingresos vinculados a la subvención escolar y la posibilidad de gestionar los fondos públicos orientados a financiar los establecimientos, los alcaldes manifiestan su interés por mantener su rol como sostenedores de la educación pública:

Sí, mira, la visión política administrativa de la educación está cambiando puesto que los alcaldes hoy día ya no manifiestan este desinterés por hacerse cargo. Al contrario, quieren tener herramientas y argumento para seguir siendo los responsables de la educación municipal. Vemos una información dual de los alcaldes. En algún momento querían deshacerse de la escuela, cuando le dijeron luego ya no las van a tener, ‘oye, pucha que era necesario, nosotros podemos financiarla, hemos financiado todo el tiempo la educación municipal’, entonces como que ahí cambiaron su discurso. (DD-6, 1)

Bien llamativo es que, si tú lees los discursos de los alcaldes, de los candidatos a alcalde en 1992, la mayor parte de los discursos de los candidatos a alcalde te van a indicar que son reacios a tomar el tema de educación ¿ya? Son reacios, ellos no están convencidos, lo consideran casi como un *cacho* [problema] ¿ya? Pero, una vez instalados en el poder, ven en el ámbito de la educación un botín de guerra. Entonces, ven que tienen un público cautivo, estamos hablando de números grandes en algunas comunas. El área de educación es el principal empleador de algunos lugares. Entonces, evidentemente los alcaldes vieron ahí un botín

---

<sup>2</sup> Colegio de Profesores y Profesoras de Chile (2021, consultado el ... <https://www.colegiodeprofesores.cl/2021/09/14/asociacion-chilena-de-municipalidades-fija-posicion-ante-la-implementacion-de-los-slep-en-el-territorio-nacional/> (Colegio de Profesores y Profesoras de Chile, 2021)

gigantesco para poder meter a sus compadres y sus amigos y también para poder desviar recursos. (PI-1, 15)

El sector educativo público, en consecuencia, se encontraba estrechamente vinculado a los ciclos políticos y el nivel de prioridad que asignaba cada alcalde al sector educativo, un “juego político” que resultaba determinante en la orientación de las escuelas públicas. Los ciclos políticos, en suma, determinaban la posibilidad de asignar continuidad a los proyectos pedagógicos y procesos de innovación educativa desarrollados en la administración municipal. En palabras de una directora, cada alcalde intentaba “marcar su impronta” en el área, en función del enfoque educativo del partido político de pertenencia. En su rol de sostenedores, las municipalidades “mataron la educación pública”, según indican docentes directivos, principalmente por este mal uso de recursos y por utilizar el ámbito educativo para el pago de favores políticos:

Si tú me preguntas, para hacértela corta, las municipalidades fueron los entes que mataron la educación, la poca educación pública que quedaba la mataron. Ellos. Se quiso rescatar y la inoperancia y el juego político que se da en esto, porque el Juan que era negro, trajo su gente negra; llegó Pedro, que es blanco, trajo su gente blanca, y así estos son servicios que van sirviendo, valga la redundancia, para pagar, no sé, favores políticos... Y el daño que se va haciendo es enorme (DD-19, 34)

Por otra parte, la orientación política del alcalde resultaba determinante en la relación del municipio con la institucionalidad educativa a nivel macro. Según refieren docentes directivos, la tendencia política del alcalde podía favorecer o tensionar la relación con otras instituciones, dependiendo de la relación entre los gobiernos de turno a nivel municipal y a nivel regional o nacional. Para los directivos informantes, esto situaba a la escuela, su gestión y liderazgo, en directa dependencia de los cambios políticos a nivel local y nacional:

O sea, si tenemos una alcaldía con, no sé, una alcaldía de derecha va a seguir justamente el lineamiento que mandata sus principios partidistas y eso es real [...] Distinto es cuando tenemos una alcaldía de izquierda y -porque he vivido las dos instancias, una alcaldía de izquierda con un gobierno de derecha. Igual, la alcaldía de izquierda de alguna manera va a orientar, justamente, a las corporaciones municipales de la parte educativa de acuerdo a los principios, justamente,

partidistas que existen y por lo tanto se producen gallitos permanentes con el MINEDUC, que el MINEDUC está bajo el alero del gobierno de turno (DD-8, 8)

...la educación dependía básicamente del alcalde, de la alcaldesa de turno de cada comuna, si tenía una disposición y tenía una visión de la educación y, además, otro acento – aparte de su concepción educativa – de si esta comuna estaba o no estaba bien económicamente (DD-22, 8)

Según los directores y directoras entrevistados, otro aspecto en que los intereses políticos afectaban el sector educativo era la pérdida de autonomía que significaba la administración municipal para las escuelas. Los procesos de innovación que cada comunidad educativa planificaba requerían de la aprobación del Consejo Municipal, lo que también estaba sujeto a las relaciones políticas de docentes directivos con los integrantes del consejo.

Así, por ejemplo, en relación con cuestiones políticas, el Consejo Municipal podía aceptar o rechazar invertir recursos en proyectos educativos en función del sector político del director o directora de un establecimiento determinado, al vínculo de éstos con el alcalde u otras razones sustentadas en relaciones políticas por sobre una evaluación pedagógica de las propuestas de innovación educativa:

El primer punto es la politización. En el fondo nada de lo que se podía decidir en términos técnicos, en términos burocráticos o administrativos y en términos después pedagógicos, eh... siempre tenía un traspié o un correlato con influencias por así decirlo ya sea del Consejo Municipal o de otras entidades políticas de la institucionalidad política del del país. (DD-18, 37)

...muchas cosas se resolvían, digamos, en los mismos pasillos de las corporaciones, en el DAEM (DD-7, 3)

Los alcaldes, según indican los informantes, asignaban directamente a personal en cargos del sector educativo, ya sea para cooptar los cargos disponibles con personas de confianza o pertenecientes al partido y/o red política de base:

...teníamos otras situaciones políticas de por medio, situaciones con intereses particulares que respondían al hacerle un puesto al familiar de tal persona, del que me apoyó en la campaña, entonces había todo un tema político de por medio (DD-6, 1)

...el director con suerte sabe leer y escribir, porque hay directores muy antiguos que no han ganado ADP [Alta Dirección Pública], todavía siguen y los ADP son... son todos de derecha. Aquí en Arica hay como diez escuelas ADP y son todas de derecha, ya las investigamos también y eso te da... te marca. Y eso uno dice “ah, entonces para allá va la cuestión”. (DD-16, 51)

Otro aspecto en el que la administración municipal permitió malas prácticas vinculadas a cuestiones políticas es en relación con el uso de recursos. Desde la mirada de los equipos directivos, la administración municipal resultaba poco transparente en el uso de recursos públicos destinados a la educación. Los municipios contaban con la posibilidad de contratar servicios o realizar compras destinadas a las escuelas, por los que pagaban sobrepagos o favorecían empresas vinculadas a personas del sector político. Directores y directoras dan cuenta de dichas contrataciones poco transparentes a empresas por las que se pagaban costos indebidos y extremadamente abultados:

Directora: incluyeron acciones, por ejemplo, de contrataciones de un libro digital que ellos eligieron, que nos ha dado un montón de problemas.

Entrevistador: ¿Y a qué obedece este tipo de toma de decisiones, cree usted?

Directora: Yo soy malpensada. Yo creo que esto obedece a temas políticos. Es más, porque hay una inversión acá que se hizo en dos entidades y están conectadas con una persona que es de derecha y que además fue quien aportó el mayor monto de dinero para la campaña del alcalde (DD-15, 62)

En mi escuela, me preguntaron si requería computadores. ¡Claro que quiero computadores! ¿Cómo no voy a querer la tecnología? Si tenemos un pequeño laboratorio de computación y después me informan que sí, que me van a mandar ocho computadores, pero arrendados. Anuales. Y el arriendo del computador es mayor de lo que vale el computador... *¿me entiende lo que le digo?* Te voy a contar otro ejemplo, para que veas cómo hay tanta, no sé, torpeza en esto. Limpiaron un sector aquí en mi escuela [...] Es una infidencia, pero te la digo para que te quede muy claro todo y le pregunto al chico “oye, yo... me gustaría saber porque esto quiero transparencia ¿Cuál es el costo? Porque es plata mía, no mía, sino que de la SEP [Subvención Escolar Preferencial], quiero saber el costo de esto” y me dice el costo, *hijo*, que a mí se me salió un garabato [grosería], tres millones ocho. Un trabajo que no costaba ni 50 mil pesos por lo que habían hecho. No te exagero. (DD-19, 23)

...lamentablemente también vivenciamos con la otra alcaldesa, Cathy Barriga, y ahí hubo muchas situaciones que fueron *vox populi*, noticias en las que las escuelas no eran consideradas y los dineros se usaban en cosas que no son importantes [...] en la gestión anterior, nos preocupábamos de peluches y joyas, es... ¡así, fue así! (DD-21, 7)

En esta última cita, la directora hace referencia al uso de recursos destinados a educación para la compra de muñecos de peluche y joyas con las que se premiaba a los adherentes de la alcaldía o a artistas invitados a eventos realizados en la comuna. Sin embargo, si hay un área en la que estas malas prácticas afectan directamente el traspaso de las escuelas al SLEP es en el indebido aumento de la dotación en el sector educativo. Previo traspaso de la gestión de escuelas a los SLEP, muchos alcaldes incorporaron personal a la dotación municipal en el área de educación con salarios elevados, para resguardar una posterior continuidad laboral en el SLEP, según contempla la legislación:

...la mejor muestra que te digo es que este alcalde actual, cuando nos pasamos al Servicio Local teníamos tres asistentes de Educación y hoy día tenemos 22. Es decir, hubo una perversidad y no es el de acá no más, en todos los lugares de Chile donde se instalaron Servicios Locales hubo un abuso de parte de los alcaldes, subiendo sueldos, dan bonos a los asistentes de la educación, ganan algunos que eran cercanos al alcalde más que los profesores, una inmoralidad monetaria – utilicemos eso –, pero tremenda. (DD-9, 5)

Hay una parte de la ley que tiene que ver con cuando se hace el traspaso que el alcalde hace un decreto ¿ya? donde dice quiénes son traspasados y el SLEP asume esos costos. Bueno, lamentablemente, ese decreto se hizo mal. No sé si intencionalmente o no, pero aparecieron funcionarios con más horas de las que tenían, aparecieron en algunas escuelas “funcionarios fantasmas”, por tanto, en mi caso, mis costos subieron nuevamente al setenta y tanto por ciento (DD-2, 8)

Cabe mencionar que esta mala práctica desde las alcaldías se identifica también en los informes de evaluación de la implementación de la NEP a cargo del Consejo de Evaluación de la Dirección de Educación Pública (DEP) (Consejo, 2021; 2023). Como consecuencia de esta mala práctica, los SLEP arrastran “un peso económico insostenible” a la hora de iniciar sus funciones:

...en el fondo era matar el barco en el que íbamos a partir antes que partiese. Antes, si le ponían más carga, el barco no iba a zarpar y más de alguno quería meter algo ahí 'de contrabando' y meterlo en eso [...] La experiencia que teníamos que se traspasó personal que de verdad no debió haber sido traspasado. Por lo tanto, en ese contexto, lo que ocurre es que el peso económico era insostenible (DD-13, 25)

#### 4.1.1.1 La burocracia municipal: una competencia desigual

Otro ámbito crítico para la gestión de las organizaciones educativas públicas es la excesiva burocracia en los procesos administrativos del ámbito municipal. Según docentes directivos, el sistema de control de recursos propio del sector municipal resultaba engorroso y lento, lo que obstaculizaba la adquisición de insumos y servicios requeridos por las escuelas para su funcionamiento básico, dificultando – en consecuencia – la gestión de directores y directoras:

Todo era más lento, había mucha burocracia, en la corporación o en los DAEM cualquiera de las dos figuras era igual de lento, porque se rigen por la normativa municipal que implica, naturalmente, que pasa por jurídico, que pasa por finanzas, que pasa por control, que pasa por servicios generales y después vuelve a educación y entonces es un proceso muy lento. Todo era lento, digamos, el gasto de la... de los recursos [...] todo eso, naturalmente, implicaba disponer de los recursos, pero en la lógica digamos de funcionamiento de las municipalidades todo era muy lento. (DD-7, 11)

No llegaban las platas de la ley SEP, las cosas que pedíamos, echándole la culpa a la burocracia, que había solamente una persona en toda la comuna que hacía las administraciones de los fondos para comprar, o sea, lo que sea que queramos comprar con la ley SEP llegaba no sé, en agosto, septiembre, octubre (DD-22, 8)

La burocracia constituía en el sector municipal un obstáculo para la gestión de escuelas públicas por su excesiva lentitud. En la última intervención, la directora hace referencia a los recursos asociados a la Ley Subvención Escolar Preferencial (SEP). Las escuelas reciben estos recursos adicionales a la subvención básica en consideración al índice de vulnerabilidad de cada establecimiento. Los recursos se encuentran vinculados a acciones de mejora educativa establecidas en un Plan de Mejoramiento Educativo (PME) como instrumento de gestión, requisito establecido por la legislación para la recepción de dicho ingreso adicional (Ley 20.248/2008).

En consecuencia, las acciones o estrategias de mejora que cada comunidad educativa define a través del PME se vinculan a un monto específico requerido para su realización. Pero estos fondos eran entregados con atraso y, aunque el año escolar en Chile inicia en el mes de marzo, los fondos – según indica la última cita – eran recibidos entre agosto y octubre. La burocracia asociada a la gestión municipal se relaciona con los instrumentos y procesos de gestión establecidos en la legislación para el adecuado control y fiscalización de recursos; es decir, es parte del sistema del ámbito municipal y no siempre depende de la voluntad política o las capacidades de los profesionales a cargo de la tarea:

...en la ley establecida, nosotros como municipalidad teníamos que hacer una auditoría y nosotros la teníamos propuesta para hacerla en el FAEP [Fondo de Apoyo a la Educación Pública] 2018 y de repente a título de nada tienen que cambiarla para el FAEP 2019 significaba eso que al... todo el proceso de que el FAEP 2019 al fin y al cabo para que la plata nos llegase, nos llega como en septiembre del año 2019 septiembre, octubre y recién ahí podíamos iniciar el proceso de licitación para la auditoría [...] entonces empiezas a gastarte el FAEP 2018, cuando te llega el FAEP 2019, entonces en el fondo siempre te vas quedando atrasado. (PI-5, 115)

Cabe destacar que, para directores y directoras entrevistados, la burocracia propia del ámbito municipal sitúa a la educación pública en desventaja en términos comparativos respecto de establecimientos particulares-subvencionados. Esta competencia desigual con el sector educativo particular, pero que también recibe fondos del Estado, es un elemento que emerge continuamente en el discurso de los docentes directivos de establecimiento públicos entrevistados. Estos establecimientos, aunque reciben financiamiento del Estado, pueden además cobrar un aporte adicional a las familias y cuentan con mayor autonomía para el uso de recursos:

Un colegio particular pagado que recibe la misma subvención, el sostenedor para administrar un colegio es más eficiente, el proceso menos burocrático, pero acá para echar cuarenta y siete colegios se complejiza bastante (DD-5, 14)

Trabajé 20 años en educación particular subvencionada, que tiene una mirada totalmente diferente ¿cierto? Porque, además, tú sabes que un particular subvencionado le llega la plata y si yo quiero comprar esta taza, ponte tú, la voy y

la compro, no me van a hacer ningún... Claro, y yo después pongo la boleta y le digo “mira, aquí está” y justifico. Un colegio, tú sabes que, bueno, de servicio como municipal ‘oye voy a licitar esta taza, esta taza tiene que tener esto’, ya, voy a esperar un mes, no, no se presentó nadie porque la taza tiene una raya blanca que ya... Bueno, ya, vamos a comprar esa, ‘¿para cuándo me la tienes?’, ‘se la tengo para dos meses más’ (DD-23, 43)

[Los colegios particulares y subvencionados] tienen la plata en sus manos, no justifican a nadie, no tienen por qué justificar, o sea, contratan directamente... nosotros damos una vuelta muy, muy, muy larga, o sea, imagínate nosotros hicimos, por un ejemplo de la zona nosotros propusimos la guía de requerimiento para la compra de licitaciones de desarrollo profesional docente, las hicimos en abril y recién se están concretando, recién. O sea, y recién para ejecutar cuándo ¿en octubre? Entonces, ese tipo de cosas... pero tiene que ver con la misma vuelta, cuando uno no conoce el sistema se da cuenta de que es una vuelta muy larga (DD-1, 57)

Desde la mirada de docentes directivos, significa una competencia desigual. Los establecimientos particulares subvencionados logran responder con mayor eficiencia a demandas emergentes, dado que el sistema no les exige la misma burocracia y cuentan con mayores atribuciones en términos de gestión y autonomía para la adquisición de productos o servicios:

...estamos en desmedro contra la educación particular, por decirlo así, los particulares quieren comprar algo, ellos llegan al sostenedor y el sostenedor lo compra. Y además creo que el Estado, como están invirtiendo en educación, le hacen una devolución [de] parte de lo que se invirtió. Acá estamos en la desventaja, que nos vamos quedando atrás. (DD-20, 183)

En consecuencia, los establecimientos públicos se encuentran en desventaja en un sistema administrativo en el cual el financiamiento de cada establecimiento depende directamente de la matrícula que logran captar en función de la elección que realizan las familias. La burocracia propia de la administración municipal resulta, desde la mirada de docentes directivos, un obstaculizador en términos de gestión y liderazgo de la escuela pública. Este aspecto relacionado con la administración municipal es aún más relevante si se tienen en consideración los fines que persiguió el traspaso de las escuelas – otrora dependientes del Estado – a los municipios. Como se ha señalado, el traspaso de los establecimientos públicos a la dependencia municipal como política educativa de la

dictadura se orientó a crear las condiciones de mercado que incentivarán la inversión de empresarios privados en el sector educativo.

Sin embargo, según señalan informantes, no fue hasta la promulgación de la Ley de Financiamiento Compartido que el sector educativo resultó un sector de interés para la inversión de privados. Esta legislación, promulgada durante el gobierno de “Transición a la Democracia” de Patricio Aylwin – primer gobierno democrático post dictadura – consolida las condiciones de mercado que favorecieron la migración de estudiantes desde las escuelas públicas al sector privado y particular-subvencionado. La legislación permite a los sostenedores (con o sin fines de lucro) recibir recursos del Estado y, además, cobrar matrícula y pago mensual a las familias, pero no obliga a los establecimientos a rendir cuentas del modo en que demanda la administración pública municipal:

...se mantuvo y la misma lógica, yo diría con un marco regulador bastante débil hasta el año '93, que es cuando se dicta este famoso decreto-ley y de ahí para adelante, uno puede ver la curva de creación de colegios particulares-subvencionados y es exponencial y la captura de matrículas. Es tan así, que solamente entre el año '93 y el año 2000, en esos siete años, la educación particular subvencionada alcanza y supera la matrícula de la educación pública [...] el problema fue la puerta que abrió. A partir de la promulgación de este decreto-ley de financiamiento compartido... hasta antes de eso, el mundo particular subvencionado, que había sido estimulado en la dictadura, curiosamente no se constituía en un mercado autónomo, pujante, que entrara en conflicto, en competencia, con el sector público. (PI-1, 20)

Paradójicamente, la mayor eficiencia de sector educativo privatizado es un factor que constituye un argumento esgrimido por los defensores de un sistema de competencia entre establecimientos y libre elección de padres. Desde esta mirada, la eficiencia del sector privado responde de mejor modo al interés de las familias, ya que no se encuentra capturado por la burocracia propia del sector público.

En términos comparativos, según señalan docentes directivos, los establecimientos privatizados cuentan con ventajas en términos de autonomía en la gestión y uso de recursos para responder a las demandas propias de la tarea formativa. Así, por ejemplo, ante la necesidad de dar continuidad a los procesos formativos en el

contexto de la pandemia, las escuelas particulares contaban con recursos a los que la escuela municipal no puede acceder:

...los colegios públicos, lamentablemente, a diferencia de los particulares pagados, nos exigen doble esfuerzos para superar esa contingencia, específicamente el tema de las conexiones de Internet [...] si tú no tienes una señal conveniente, de la mejor calidad, no puedes cumplir bien esa parte. Eso ha sido un nudo. Y eso ha afectado más los colegios públicos que los privados y, seguramente, por el tema engorroso de la adquisiciones, compras, instalación o de equipos tecnológicos, debido a esta burocracia administrativa, que se puede entender cuando un administrador administra cuarenta y siete colegios y no uno solo (DD-8, 13)

Mi marido trabaja en el [menciona el nombre] que es un colegio particular subvencionado y ellos tienen 3.500 alumnos, trabajan desde prekínder, es un monstruo de colegio y a pesar de que es un monstruo de colegio, ellos en el año pasado, bueno, hicieron igual clases que yo en casa, qué sé yo, ahora llegaron al colegio en diciembre y tienen pantallas, les pasaron un equipo muy parecido a los Mac, tienen – cómo se llama – cámara, pizarra, no sé, lo que se te ocurra. Ellos tienen micrófono, hay micrófonos... de estos micrófonos inalámbricos... (DD-23, 131)

Cabe mencionar que la burocracia propia de la dependencia municipal de los establecimientos educativos públicos resulta una problemática que deberán enfrentar los nuevos SLEP como nivel de gestión intermedio, según será abordado con mayor detalle en un siguiente apartado.

#### 4.1.1.2 La infraestructura en la educación pública: las escuelas Frankenstein.

Si hay un ámbito que evidencia el abandono de la educación pública en un contexto de mercado educativo es la infraestructura. Para docentes directivos, el estado en que se encuentra la infraestructura de escuelas y liceos públicos es consecuencia incuestionable de la escasa o nula inversión estatal en establecimientos educativos públicos, dificultando el desarrollo apropiado de la tarea formativa en condiciones dignas:

Lo que no logró resolver el municipio en su momento tiene que ver con esta infraestructura o este estándar que debieran tener los establecimientos, que es una política a país, pero hoy día yo estoy en un liceo que se está cayendo a

pedazos, en un liceo Frankenstein con una infraestructura de antes de 1980, por lo tanto, no responde a ningún estándar que se requiere hoy día y, bueno, obviamente, todo lo que lleva con sí el desarrollo de la actividad. Hoy día yo escucho las clases acá al lado, llueve, se nos moja. Es una cosa horrorosa. (DD-6, 15)

Entonces, se traspasa a la municipalidad y la municipalidad hace algunos colegios, pero me parece que Arica hace dos o tres colegios, no hace más, y se queda con estos edificios que son del año de la cocoa, o sea, tienen 35, 40, 50 años. Hay un colegio que tiene 100 años y que ha sido parchado. Las escuelas, las escuelas rurales, por ejemplo, hay una escuela que es una escuela que está hecha con salas de adobe, salas de madera... (DD-23, 77)

Como se ha mencionado, la infraestructura es, desde la mirada de docentes directivos, manifestación del abandono en que se encuentra la educación pública. La inversión que desde la administración municipal se hizo en las escuelas públicas resultaba insuficiente para dar solución al estado de la infraestructura de los establecimientos, ya que los recursos sólo permitían un mantenimiento básico. Esta inversión en mantenimiento básico no logra responder a las condiciones de deterioro de las escuelas:

Entonces ahí se nota el abandono del Estado. Ahí se nota en concreto ¿ya? Escuelas derruidas, una inversión gigantesca tirada al tacho de la basura y claro, por más que el municipio le hiciera algún tipo de arreglo, era un mantenimiento que no merecía el grado de deterioro de las escuelas. Requerían un mantenimiento mucho mayor, y por tanto en quince años las escuelas estaban en pésimas condiciones. Entonces tenemos un abandono por parte del Estado a su rol motor en el ámbito de la educación. (PI-1, 14)

...desde las propias comunidades, el dolor más grande o la queja más grande con respecto a la educación pública es la sensación de abandono, fundamentalmente expresada en infraestructura completamente deficitaria. (PI-5, 31)

Según se indica en la última intervención, este abandono expresado en la infraestructura deficiente es uno de los mayores “dolores” de la educación pública. Al no contar con condiciones básicas, la calidad de la educación que ofrece el sistema público se ve afectada. Para efectos de la gestión y liderazgo de las escuelas, desvía la atención de directores y directoras en relación con la mejora pedagógica:

Mientras esos distractores no los resuelvas, difícil te puedes concentrar en el tema de la educación, porque yo te decía recién, me tocó en persona ver que la estructura se había deteriorado en forma brutal. O sea, tú puedes hacer buena educación en mala infraestructura, sí, pero son casos notables, son casos excepcionales. Por lo general, si tienes una infraestructura en malas condiciones, afecta la calidad de la educación. Afecta. Los niños se mueren de frío, se mueren de calor, que los niños se lluevan, que no funcione el sistema eléctrico afecta, te afecta. Entonces, si no resuelves eso, finalmente no te logras concentrar nunca en el tema de la educación, en el giro del negocio (DD-7, 80)

Si tú vas al grueso de las demandas transversalmente, tanto del estudiantado, tanto de los docentes y asistentes de educación y tanto del centro padres y apoderados, la principal queja por parte de estos actores es la infraestructura. O sea, antes de los procesos educativos propiamente tales, son las condiciones sobre las cuales se están ejecutando los procesos educativos. La principal queja que hay en todo sentido, en todo sentido, es esto. Lejos, lejos, se lleva un sesenta, setenta por ciento de las quejas de los dolores, más que quejas, de los dolores de los actores involucrados en el proceso, es la infraestructura sobre la cual se está trabajando. A partir de ahí, eh, no sé si haciendo escuelas nuevas se soluciona todo, ¿no? No estoy diciendo eso, pero sí creo que es el piso necesario sobre el cual la mayoría está, al parecer, eh, explicando qué necesita para que las cosas sucedan. (PI-13)

Una infraestructura apropiada constituye el piso mínimo desde el cual proyectar la mejora de la educación pública. Sin embargo, estas condiciones mínimas no se encuentran. Así como indican docentes directivos, también otros profesionales de la institucionalidad educativa reconocen los efectos del abandono por parte del Estado como un tema central. Desde el relato de estos informantes, hay casos graves vinculados a la mala infraestructura, haciendo referencia a plagas de palomas, de ratas y un estado indigno de los servicios higiénicos:

Y efectivamente una de estas compañeras con quien converso, que es directora de un establecimiento en Cerro Navia, me habla de una escuela brutal, patética, con baños... no serán letrinas, pero un poquito menos que eso, cero infraestructuras para el mundo escolar. O sea, nada, cuando el Ministerio empieza a hablar de las condiciones para volver a la presencialidad cero condiciones esta escuela, imposible ¿me entiendes? (PI-11, 136)

...imagínate nosotros, cuando nos decían que acá había una escuela, en donde los alumnos y los profesores se habían intoxicado, porque les dolía la cabeza, ya estaban como fatigados, y era efectivamente producto de esta cuestión de los gases, comenzaron ya, una vez pasada el aluvión, comenzaron a levantarse, ¿cachai? (PI-2, 43)

Tal como señala la última cita, correspondiente al caso de Atacama, dada la situación indigna de las escuelas – según relata el profesional perteneciente al SLEP – la Defensoría de la Niñez debió intervenir, presentando un recurso de protección<sup>3</sup> por vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes del territorio. Según indica además el profesional, este es un área que hereda el SLEP y que no cuenta con posibilidades de resolver exclusivamente con su patrimonio propio, ante la magnitud del problema.

Desde la mirada de directores y directoras, la infraestructura es otro de los factores que repercute en la fuga de la matrícula de la educación pública al sector particular- subvencionado y privado. Ante el abandono de los establecimientos educativos públicos desde el Estado, las escuelas no pueden competir con establecimientos de pago, que cuentan con mayores recursos y autonomía para gestionar una infraestructura de mayor calidad:

Es que el Estado no se quiere hacer cargo directo de la educación. El Estado es más fácil que... dime dónde hay en una población nueva, en un barrio nuevo, una escuela municipal o una escuela del Servicio o una escuela que haya construido el Estado. Desde hace más de 30, 40 años que las poblaciones no tienen colegios del municipio o no tienen colegios del Estado o no tienen colegios... (DD-23, 115)

...hay mucha gente que se está yendo al mundo subvencionado, porque hasta se ve más bonito. Y sí, se ve más bonito. Y obviamente la educación, como todo, como la belleza de la educación, también entra por los ojos, por las cosas, por los baños, por cómo están, así que es bien complejo el tema de aquello (DD-22, 16)

---

<sup>3</sup> Defensoría de la Niñez (21 de marzo de 2024) en <https://www.defensorianinez.cl/corte-de-apelaciones-de-copiapo-acoge-accion-de-proteccion-presentada-por-la-defensoria-de-la-ninez-en-favor-del-derecho-a-la-educacion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-de-la-region/> (Consultado el 7 de abril de 2025)

Y yo las comparaba con escuelas particular subvencionadas que conozco que tienen la misma antigüedad o incluso son más antiguas, pero cuya infraestructura está intacta. Entonces ahí se nota el abandono del Estado (PI-10, 14)

Así, para docentes directivos, el traspaso de los establecimientos públicos a los municipios significó un abandono por parte del Estado en relación con la educación pública, abandono del cual la infraestructura es una evidencia. Este abandono favoreció la consolidación del mercado educativo, en la medida en que la administración municipal no contó con las condiciones para retener la elección de las familias. En consecuencia, desde el discurso de los entrevistados se hace frecuente y abundante referencia a los problemas vinculados a la administración municipal en relación con las ventajas con que cuentan establecimientos de pago en términos comparativos.

Desde la mirada de docentes directivos, en un sistema de competencia entre establecimientos por captar la matrícula/financiamiento de las escuelas, el ámbito público-municipal no pudo competir con establecimientos de pago, que cuentan con mayores atribuciones para gestionar los establecimientos de manera autónoma y mayores recursos para invertir en calidad educativa. De este modo, las escuelas públicas compitieron en condiciones desiguales. En efecto, la migración de la matrícula de las escuelas públicas al sector particular-subvencionado – principal competidor en relación con el estrato socioeconómico de las familias – promovió un círculo vicioso en el cual, progresivamente, los establecimientos educativos públicos previa implementación de la NEP fueron abandonados por el Estado y, en consecuencia, no logran captar la elección de las familias.

Como se verá en el siguiente apartado, las expectativas que genera la entrada en vigor de la NEP guardan directa relación con las debilidades que identifican los profesionales del ámbito educativo en la dependencia administrativa municipal y la situación de abandono desde el Estado que reconocen en el sistema educativo público.

#### 4.1.1.3 Volver al Estado: Esperanzas y expectativas desde la escuela pública

En consideración a la baja eficiencia de la administración municipal en la gestión de las escuelas públicas, la entrada en vigor de la NEP significa una oportunidad de mejora para el sector público. Ante el estado antes descrito en que la administración municipal

situaba la escuela pública, la NEP significa una política de gran envergadura, requerida para transformar y mejorar el sistema educativo público:

...el estado previo de esos DAEM en todo sentido ¿Ah? Eh... el estado financiero, el estado administrativo, el estado de una visión educativa, yo fíjate que ahí pude de verdad como madurar esta opinión de que, de que efectivamente es necesario dar un salto súper grande para lograr esto (PI-1, 36)

Un nuevo nivel intermedio de gestión significa para directores y directoras la posibilidad de rescatar la educación pública ante las consecuencias del abandono por parte del Estado. La expectativa o esperanza que declaran docentes directivos en relación con la desmunicipalización de la educación pública es retornar a la dependencia directa del Estado, transitando desde la dependencia municipal a la dependencia directa del MINEDUC:

Cuando fue el tema de solicitar la desmunicipalización ¿ya? Que la esperanza, en el fondo, que se tenía era realmente volver al Estado, donde hubiese en el fondo fondos basales, una serie de cosas que hiciera cambios en el proceso educativo actual, *voucher* y todo lo que conocemos que hace que en realidad el sistema sea muy complejo ¿ya? muy complejo de sustentar (DD-3, 7)

En lo particular, en nosotros, nuestra escuela, nosotros nos preparamos para este encuentro, para este nuevo reencuentro que se vio interrumpido desde el 79 para adelante. Entonces nosotros la esperábamos. La deseábamos. (DD-13, 23)

En un contexto de incertidumbre, la esperanza de volver a ser funcionario dependiente directamente dependiente del Estado significaba asignar seguridad a los profesionales del sector educativo. Si la administración municipal reflejaba el abandono, retornar a la dependencia estatal garantizaba estabilidad y protección en términos de condiciones laborales, que permitiesen responder apropiadamente a la tarea formativa; un ideario “romántico” e “inocente” vinculado al Estado-docente, según lo señalan docentes directivos:

Y todos estábamos, de alguna manera en ese momento, convencidos que era una buena salida, porque nos íbamos a desmunicipalizar, íbamos a volver al ministerio, pero con ese romanticismo antiguo de que antes pertenecer o ser funcionario del

Ministerio nos iba a dar un estatus profesional, de alguna u otra manera, íbamos a tener, íbamos a estar mucho más protegidos, actualizados desde el conocimiento. (DD-8, 14)

Bueno, así que con todo este escenario viene lo de la nueva ley, las y los asistentes de [la] educación pensando en sus mentes muy inocentemente, pienso yo, que íbamos a volver a ser funcionarios del Estado y existe como este entramado (DD-22, 8)

La expectativa de retornar a la dependencia directa del Estado a través del Ministerio de Educación era también una alternativa esperada desde profesionales de la institucionalidad educativa. Según se identifica en el discurso de estos profesionales, era una alternativa viable en la discusión de la política pública desde la cual emerge la NEP:

Porque la discusión con los funcionarios del Ministerio, entre los funcionarios del Ministerio, era que los colegios, los establecimientos, debían volver al Estado. Y si volvían al Estado en la figura pre-municipalización, entonces tenían que ser del Ministerio de Educación. Ese era como el principio. No había elaboraciones intermedias. (DD-11, 79)

Sin embargo, desde una perspectiva diferente, dicho retorno no garantizaba mayor eficiencia en la gestión de escuelas públicas. Para estos profesionales del ámbito educativo, el Estado no se encuentra en condiciones de asumir una educación pública, actualmente muy diferente al sistema educativo previa reforma de mercado. Tras décadas de dependencia administrativa municipal, desde la mirada de docentes directivos y profesionales de la institucionalidad educativa, el Estado no contaba con las competencias requeridas para responder a las demandas de un sistema educativo público a nivel nacional en las condiciones actuales. El retorno al Estado como relato resultaba, para estos profesionales, un ideario romántico:

Tampoco creo que la solución es volver al ministerio, porque yo tengo tíos, tías que estuvieron y trabajaron, que empezaron a ir de la escuela normalista y nosotros tendemos a... ¿Cómo se llama? A romantizar esta cuestión de la carrera, de la carrera docente. Ellos salían y estaban un año simplemente sin recibir sueldo [...] Entonces, tampoco era como... no, por eso cuando mis colegas me dicen “ah, es que nosotros tenemos que volver al ministerio” yo le digo ‘oye, no romanticemos la cosa’ (DD-21, 83)

Un ministerio que hacía 40 años había entregado la educación. El Ministerio de Educación no sabe de educación escolar. No sabe dirigir la educación escolar. No entiende lo que es pagar sueldos. No sabe lo que es patear las lucas [dinero] Lo que es hacer gimnasia bancaria. No lo sabe hacer. No lo iba a saber hacer. Entonces, sí que yo ahí hacía completamente parte de mi equipo, este *ghetto* iluminado, respecto de que este ministerio con esta estructura actual no tenía musculatura para hacerse cargo de una cosa como esta. (PI-12, 85)

En consecuencia, la creación de un nivel intermedio de gestión a través de Servicios Locales no siempre resultó una respuesta satisfactoria para una parte de los docentes directivos y profesionales de la institucionalidad educativa. Según se identifica en el discurso de informantes, una nueva institución no era significada como una posibilidad de mejora, considerando el rol que asumen en la evaluación, orientación y fiscalización educativa las instituciones ya existentes en el sistema. En palabras de una directora, el SLEP constituía una “tercera pata” en la institucionalidad vigente:

...yo tenía mucha esperanza. Personalmente, tenía mucha esperanza de que Servicio Local... no era lo que queríamos, porque nosotros queríamos volver al ministerio. Queríamos salir del municipio, porque el municipio era como una caja, era como la tesorería del servicio de educación, porque harta plata se maneja en servicios municipales de educación y queríamos salir de ese sistema, pero nosotros queríamos volver al ministerio, no queríamos que nos inventaran un Servicio Local de Educación, que era como una tercera pata con la Agencia, con la Superintendencia, era como bien extraño (DD-16, 2)

La verdad es que nosotros estábamos bien esperanzados en esto, o sea nosotros anhelábamos volver a la educación pública, salir desde las municipalidades (DD-15, 4)

Entonces, en ese contexto, cuando los profesores decían, pero es que pucha, que esto, aquello, el otro, mire maestro, el tema es muy simple, aquí el relato épico de nosotros era salir de esa municipalidad. Hoy día, eso es. Entonces, nosotros, como nos preparamos para eso, si usted le puede gustar o no ese otro tema, pero nosotros nos dimos este camino, nosotros, las comunidades, nos dimos este camino, nos dimos esta ruta y esto está ocurriendo y hoy día somos actores de esto y en ese contexto la invitación es más bien cómo nos preparamos y servimos, con la *expertiz* que tiene la escuela, esta escuela en particular, para sumar a la experiencia de un Servicio Local (DD-13, 23)

Tal como indica el fragmento anterior, independientemente de la vía que la comunidad educativa nacional identificó como alternativa de mejora, la NEP constituye la posibilidad de mejorar y fortalecer una alicaída educación pública ante el abandono que supuso el traspaso a la dependencia municipal. El siguiente apartado, analiza los discursos de directores y directoras de establecimientos públicos en relación con la implementación de la Nueva Educación Pública como legislación y el tránsito desde la dependencia administrativa municipal a los SLEP en tanto nuevo nivel intermedio de gestión educativa.

#### 4.1.2 El tránsito a una nueva dependencia administrativa.

La ley 21.040 de Nueva Educación Pública es llamada también en Chile como ley de “desmunicipalización”, referida así desde las comunidades educativas por poner fin a la dependencia administrativa municipal de los establecimientos educativos públicos a escala nacional. La desmunicipalización constituye una demanda de larga data, presente con mayor fuerza desde que la Revolución de los Pingüinos de 2006 la sitúa como demanda central en sus petitorios y logra posicionar en la agenda pública las deficiencias del sistema de gestión municipal y su impacto en la calidad de la educación pública (Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006).

En este sentido, la NEP como política educativa ofrece respuesta a dicha demanda, al crear un nivel intermedio de gestión a través de los SLEP. El siguiente apartado analiza el discurso de docentes directivos en relación con el traspaso de las escuelas públicas a los nuevos SLEP, complementando la mirada de directores y directoras de establecimientos educativos públicos con la perspectiva que aportan informantes clave en el proceso de traspaso, como profesionales de la institucionalidad educativa chilena.

##### 4.1.2.1 El complejo contexto de implementación: estallido social y pandemia

Desde la mirada de docentes directivos, el contexto de entrada en vigor de la NEP o tránsito desde la dependencia municipal a una nueva dependencia de nivel intermedio a través de Servicios Locales se sitúa en un escenario complejo a escala global a causa de la pandemia de Covid-19. En este contexto, Chile es uno de los sistemas educativos que suspendió clases presenciales por el período más largo en términos comparativos,

lo que significó un desafío que enfrentar desde los nuevos SLEP en miras a ofrecer respuestas a las comunidades educativas en este escenario.

El contexto político en el que entra en vigor la NEP resulta aún más complejo a causa del estallido social en 2019, que generó masivas movilizaciones a nivel nacional y el posterior proceso constituyente, como respuesta política o alternativa propuesta desde el gobierno ante las demandas ciudadanas. Muchos de los establecimientos educativos fueron ocupados por estudiantes y/o apoderados, ya sea como manifestación política o como vía para proteger las escuelas.

El relato de docentes directivos en relación con la entrada en vigor de la NEP hace referencia a este contexto complejo, que influye en la valoración inicial de directores y directoras en relación con la implementación de la NEP y la articulación de las escuelas con los nuevos Servicios Locales. Dada la magnitud de la NEP como política que reformula la institucionalidad educativa y su alcance nacional, este contexto convulso vuelve aún más incierto el proceso de tránsito de la administración municipal a la nueva dependencia del SLEP:

...fue el último año que estuvo como DAEM. Después lamentablemente empezó el asunto de la pandemia y como justo ahí el Servicio Local tomó la gestión. Igual fue un proceso lento. Hubo muchos problemas que los colegios no sabían si iban a contar con los recursos, las platas, los recursos para implementarse. Estaban todos en incertidumbre. Más que se le sumó la pandemia. Entonces ahí tuvimos esa parte de la implementación al comienzo fue compleja [...] O sea, no... no hubo como una marcha, una marcha blanca, digamos, 'ya está, así va a ser la educación estando como Servicio Local en tiempos normales', por decirlo así. Lo que justo el esto [SLEP] se instauró el dos mil veinte y justo el dos mil veinte empezó la pandemia. Entonces estuvimos en cuarentena, prácticamente estuvimos en el colegio dos semanas de clase el mes de marzo. (DD-20, 235)

...como te digo, el 2020 donde ellos [SLEP] tenían que comenzar estuvimos en pandemia fuera del colegio. Este año, ahora estamos a medias. En este caso, mi colegio la mitad del colegio va el primer ciclo va y nosotros no vamos el segundo ciclo. Yo hago en segundo ciclo y cada escuela tiene diferentes situaciones (DD-23, 87)

Para los profesionales de la escuela pública, lo pedagógico pasó a un segundo plano ante un escenario que requería priorizar una respuesta a la comunidad educativa desde la

empatía y solidaridad. Desde el discurso de docentes directivos, el contexto de pandemia significa para la escuela pública el imperativo de ofrecer contención y apoyo socioemocional a los estudiantes y sus familias. La vulnerabilidad social predominante en las comunidades educativas públicas significa, para directores y directoras, una situación de mayor desventaja en términos comparativos ante la complejidad inherente al contexto. En consecuencia, los estudiantes resultan psicológica y socialmente afectados como consecuencia del encierro prolongado:

O sea, ¿qué pasó? Que los agentes que trabajábamos en las escuelas, tuvimos que suplir otra necesidad, no la pedagógica, y eso nadie a nosotros nos enseñó, tuvimos que nosotros solitos, la asistente social cumplió un rol súper importante, el encargado de convivencia también cumplió un rol super importante, porque la información de que perdieron trabajo los apoderados, perdieron *pega* [trabajo], se separaron, les dio COVID, murió gente y todo eso tuvimos que resguardarlo nosotros. Lo pedagógico pasó a segundo plano y ahí trabajamos mucho la parte de la empatía, la solidaridad. (DD-16, 6)

Segundo, tiene que ver con la contención psicoemocional. Sabemos que un año seis meses de pandemia, en muchos casos con encierros prolongados, al no permitir la norma sanitaria las clases presenciales afectó más a los alumnos de familias con condición socioeconómica más vulnerable. Entonces, eso demanda que hoy día tengamos en marcha procesos para esa contención, para remediar esa situación que se ha visto que afectó a nuestros niños. No solamente la salud física, sino la salud mental, social de nuestros alumnos. (DD-5, 23)

Para docentes directivos, la vulnerabilidad social predominante en escuelas públicas conlleva priorizar aspectos socioemocionales en miras a responder las necesidades de los y las estudiantes, para lo cual identificar vías que permitiesen ofrecer continuidad a las trayectorias formativas aseguraba mantener un vínculo y resguardar al estudiantado. Este escenario modifica las prioridades de la organización educativa y demanda una respuesta rápida para ofrecer continuidad a los procesos formativos. Según indican docentes directivos, la institucionalidad educativa no estuvo a la altura de la situación y la respuesta institucional fue tardía.:

Esa fue la respuesta a la coyuntura. Lo otro, desde lo estrictamente escuela, fue solo protocolos de sanidad, pero un protocolo respecto de qué es lo que vamos a

hacer como escuela apareció en junio, mayo. O sea, la capacidad de reacción que hubo fue muy tardía. (DD-12, 41)

En consecuencia, la valoración de docentes directivos en relación con la entrada en vigor de la NEP se ve enmarcada en el contexto complejo que supuso la pandemia. Desde la mirada de directores y directoras, el cambio de prioridades que supuso la pandemia no siempre obtuvo una respuesta oportuna desde los primeros SLEP ni desde la autoridad ministerial en educación. Según indican docentes directivos, la respuesta desde la institucionalidad educativa, además de tardía, estuvo centrada en aspectos no prioritarios en relación con las necesidades emergentes que las comunidades educativas públicas relevaban. En consecuencia, este contexto influye en la articulación del SLEP con los establecimientos educativos y determina la valoración inicial de la nueva institucionalidad educativa:

...el juicio de valor que puedo hacer ahora va a estar permeado por una pandemia. Sin embargo, hay elementos de la actuación de la red del año 2021 que a uno de verdad lo dejan sorprendido respecto de los tiempos, respecto de las profundidades, de los discursos... pero quiero entender que fue pandemia. (DD-13, 7)

...muchos servicios partieron en pandemia ¿No? Partieron a fines del dos mil diecinueve digamos o principios del dos mil veinte entonces, bueno, uno podría decir efectivamente que han... han sido tiempos difíciles como para implementar el módulo mejora digamos, o los grandes desafíos de la ley digamos una cosa así que en general la situación es más o menos parecido (PI-4, 131)

Otro aspecto relevante en relación con el contexto inicial de implementación de la NEP fue el “estallido social”, durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera. La respuesta política del gobierno fue llamar a un plebiscito para cambiar la Constitución Política del país, proceso que – en términos cronológicos – fue paralelo a la entrada en vigor de la NEP. Este aspecto del contexto es también relevante para comprender el proceso de articulación entre los establecimientos educativos y los primeros SLEP en asumir funciones. Muchos establecimientos educativos fueron ocupados o “tomados” por estudiantes en el contexto de la movilización política o, en otros casos, ocupados por las familias para proteger los establecimientos:

...llega el estallido social, algunos liceos fueron *tomados* por alumnos y otros, las escuelas, por apoderados, para que no ingresaran a hacer destrozos. Esa fue la... y fue octubre, noviembre y diciembre... y esto se *toma* porque, claro, a un colegio donde no estaba *tomado* entró una turba y de personas que todavía... o sea a mí no se me... no tiene razón de ser entrar en un colegio, romperlo, romper vitrinas, romper el alimento que estaba, se robaron unas *tablet*, etcétera. Entonces, bajo esa situación muchos apoderados prefirieron *tomarse* las escuelas (DD-23, 67)

Después hubo reuniones con equipos más chiquititos de dos o tres directores con la DEP, con el Servicio Local entrante y hasta ahí iba todo bien hasta que cae la revuelta en octubre y se vuelven a caer las conversaciones, porque te centraste solamente en poder instalar la escuela y asegurar la escuela en su funcionamiento más básico, porque desde el 18 de octubre para adelante la cosa fue... dieciocho de octubre fue caótico [...] Entiéndase que salían a la una de la tarde, hubo que reducir horarios, hubo que negociar por las manifestaciones para poder salir y la escuela no quedara botada. En fin, al menos así lo resolvimos en [esta escuela]. (DD-13, 39)

Aparte que estábamos saliendo de una revuelta potente [el Estallido Social], justo llega después las elecciones de la convención, que estábamos todos así esperanzados. Estábamos viviendo como un clima de esperanza y no, toca de nuevo que el Servicio no nos manda documentación, no nos avisa, que hay que tener las cosas para ayer, 'no, esto hay que mandarlo ahora, ahora'. Y los profes en sus casas, todos muertos de miedo, no había vacunas, no había nada, viendo lo que sucedía en Europa porque Europa era como la tele, el futuro, lo que nos podía suceder a nosotros. (DD-16, 6)

#### 4.1.2.2 La contrarreforma del nuevo gobierno: cooptar la Nueva Educación Pública

Finalmente, como aspecto más relevante del contexto de implementación de la legislación, docentes directivos y profesionales de la institucionalidad educativa coinciden al identificar el cambio de gobierno como problemática. Tal como se ha señalado, tras una extensa discusión parlamentaria, la promulgación de la NEP en el Diario Oficial se realiza en noviembre de 2017, a fines del segundo mandato de Michelle Bachelet – representante de la coalición política de centroizquierda. Sin embargo, comienza a implementarse, en la práctica, al asumir la presidencia Sebastián Piñera – en marzo de 2018 –, representante del sector político opositor, desde el cual se planteó una férrea resistencia a la implementación de la NEP como legislación durante su

discusión parlamentaria. Desde la mirada de docentes directivos, este aspecto determina la puesta en funcionamiento inicial de la NEP y los primeros SLEP:

Porque hay que separar varios temas. O sea, si tú me preguntaste primero el tránsito, pero para antes de hablar del tránsito tenemos que también contextualizar que estamos actualmente en un gobierno de derecha con un Servicio Local que tiene que responder al Artículo 6 de la Ley 21.040 para asegurar la calidad de educación. Entonces, en ese sentido, el Servicio Local tiene que acercarse esta ley y actuar bajo los lineamientos de la DEP. Y la DEP, claramente, está empapada de los principios educativos que... o los principios que promueve el gobierno actual. (DD-8, 10)

...la idea de crear y de instalar los Servicios Locales de Educación Pública nace en gobiernos que tenían cierta orientación y el tema está en que, cuando se produce el Servicio Local, cambia el *establishment* político (DD-13, 9)

Posteriormente, vino también un año de cambio de gobierno, que eso también influye, uno también tiene que ver esa parte ahí importante, porque los cambios de gobierno... bueno, en Chile no es tanto tampoco, pero en términos de concepciones, no es lo mismo que gobierne la derecha o la izquierda, o el sector político en términos de sociedad o tipo de hombre que se quiere construir. (DD-1, 17)

La percepción de docentes directivos es concordante con la visión de otros profesionales de la institucionalidad educativa involucrados en el traspaso de la administración municipal a los SLEP. Según informantes clave vinculados a la puesta en marcha de la NEP, desde el gobierno de Piñera se intentó obstaculizar la implementación de la legislación y la más temprana entrada en funcionamiento de los SLEP:

...acordémonos que el gobierno de Piñera inicia una lógica de – un intento de contrarreforma respecto a la reforma de Bachelet. Una de ellas es la educación pública, que la ponen como en duda, la ralentizan. De hecho, nosotros estuvimos sin director ejecutivo entre el mes de noviembre del año 2018 hasta junio del 2019. Entonces, ese vacío es porque es un problema de gestión política. En el caso del sistema de selección, ellos trataron de echar abajo el sistema SAE [Sistema de Admisión Escolar] por tanto, hay todo un intento de contrarreforma que se paraliza producto del Estallido Social, y al final se quedan sin política educativa. Esto va a pasar a la historia con este gobierno con algunos esbozos de política

educativa, pero que en la práctica no pudo – los cambios que trató de esbozar, no los pudo llevar a efecto (PI-1, 26)

Según se indica en esta última intervención, el gobierno de Piñera intenta “contrarreformar” los avances que las políticas desmercantilizadoras (Saura y Mateluna, 2020) tuvieron durante el gobierno de Bachelet. En relación con la relevancia que asignan los informantes al cambio de gobierno en relación con la implementación de la NEP, este cambio político emerge como el primer elemento a destacar desde el discurso de docentes directivos y profesionales de la institucionalidad educativa y, junto con el financiamiento de la educación pública, determina el tránsito de la educación de dependencia municipal a los SLEP.

Esto significa que los primeros SLEP en iniciar sus funciones lo hacen bajo los lineamientos del sector político contrario a la promulgación de la NEP, así como al conjunto de proyectos de ley orientados a des-mercantilizar el sistema educativo heredado de la dictadura (Saura y Mateluna, 2020). Este factor explica, desde la mirada de los y las informantes de la presente investigación, muchas de las contradicciones propias de la NEP en su propósito de fortalecer el sector educativo público:

...más allá de pensar en Chile, su sistema educativo, el fortalecimiento de la educación pública, pilar de cualquier estado fuerte y con base en un derecho educativo, tiene esta parte menos glamorosa, pero que hace parte de lo que son las leyes y este panorama va a explicar muchas contradicciones o deformaciones que tiene la ley (PI-10, 6)

Según señala el discurso de profesionales de la institucionalidad educativa, la coalición de centro derecha planteó resistencia a la promulgación de la legislación. Sin embargo, una vez aprobada la legislación, dado que no fue posible evitar la promulgación de la Ley 21.040 (NEP), se buscó “cooptar” las instituciones a cargo de su implementación, desde una lógica reactiva y, como indica uno de los informantes, promoviendo una “contrareforma” en la implementación de la legislación:

A eso me refiero con la lógica reactiva, entonces un gobierno que trata de ralentizar, cambiar, de alterar las reformas que se habían votado por el gobierno anterior. Ahora, una vez que eso ya no se puede, lo que tratan ellos es de cooptar

¿ya? Entonces, uno de los vacíos que tiene el sistema en los Servicios Locales es que, si bien se piensan en una lógica plural, se piensa que los setenta Servicios Locales van a estar dirigidos por directores o directoras ejecutivas de amplia trayectoria validadas por el Servicio Civil, por la Alta Dirección Pública y, por tanto, en esencia, plurales. Ese es el espíritu ¿Cuál es la comprensión de esto? Que los primeros Servicios Locales son todos nombrados, nombrados por este gobierno [segunda administración de Piñera], porque el gobierno anterior solamente pudo nombrar dos interinos que eran en Barrancas y en Coquimbo y en Puerto Cordillera y después simplemente se inicia el proceso y se nombran todos los cargos en propiedad y en todos esos cargos están nombrados gente de derecha. (PI-1, 28)

Como se ha señalado previamente, uno de los objetivos que persigue la legislación a través de la desmunicipalización es desvincular al sistema público del influjo ejercido por los ciclos políticos en la orientación de la educación pública. Este influjo político constituye uno de los factores que docentes directivos reconocen como vicio de la dependencia administrativa municipal, por lo que la NEP buscó expresamente garantizar la pluralidad en la dirección de los SLEP, resguardando que sus directores y directoras fuesen asignados en el cargo a través del sistema de Alta Dirección Pública (ADP). Sin embargo, dicha rigurosidad en la asignación de la dirección de los primeros SLEP en asumir funciones no fue posible y este cargo recae en partidarios del gobierno entrante:

En primera instancia, el jefe decía que no había una instrucción política, pero después uno conoce a la gente, Arica es chico y resulta que bueno, la tendencia fue desgraciadamente hacia la derecha, de contrato de personas [...] o sea, la gente que contrataron era gente de derecha. (DD-17, 21)

La pluralidad que era parte originaria del espíritu de este marco legal se va al tacho de la basura. Entonces, la pregunta del millón es que para qué hacer tanto esfuerzo de someter esto al Servicio Civil, la rigurosidad y todo y finalmente quedan todos los compadres y los amigos... más bien el Servicio Civil actúa como una lógica de blanqueo del sistema y eso te lo digo con conocimiento de causa. En el caso del Servicio Local Puerto Cordillera, esto fue escandaloso. Lamentablemente, esto fue antes del Estallido Social, porque tengo la impresión de que, si hubiera sido después del Estallido Social, no hubiese resultado. (PI-10, 28)

Según indica la última cita, pese a que el Registro Civil como institución pública autónoma debe garantizar los procesos de selección a través de Alta Dirección Pública,

el resultado del proceso no logró evitar el posicionamiento de partidarios del gobierno. El proceso de selección propio del sistema de ADP ofrece una terna de candidatos, pero la decisión final en relación con dicha terna está a cargo del presidente de la República:

...elige el presidente, finalmente. Y el director ejecutivo, porque es un cargo de prácticamente confianza “¡Pá!, ya tú, tú vas a ser director del servicio”. Y claro, entonces, efectivamente, hay una cuestión bien política, de hecho, ponte tú, aquí hubo una trama bien interesante, una teleserie bien interesante (PI-2, 103)

Lo anterior también repercutió principalmente en los primeros SLEP en entrar en funcionamiento, como evidencian los casos de Barrancas, Huasco, Puerto Cordillera y Costa Araucanía. Esto supuso un cambio en la conformación de los equipos iniciales, en aquellas zonas en que los SLEP entraron en funcionamiento previo gobierno de Piñera:

Salía Bachelet y entró Piñera, entonces el equipo con el cual empezó a trabajar cambió cien por ciento con respecto al equipo con el que terminamos trabajando. (DD-18, 31)

Dado que desde el gobierno de Piñera la ley de fortalecimiento del sector educativo público es una política que no representa los intereses del sector, no hubo esfuerzos por realizar un apropiado tránsito desde la educación municipal a la nueva dependencia administrativa que planta la NEP. Según señalan actores clave en el proceso de traspaso, la política no recibió apoyo desde el marco institucional:

...yo creo que efectivamente Piñera no entendió, no estaba dentro de sus eh... de sus cuestiones relevantes. El cómo iba el curso de temas de los Servicios Públicos y siempre yo creo que parte de la derecha entendió que los Servicios Públicos, en realidad, no eran una buena política, no era la política que ellos buscaban ¿Ya? Entonces lo que uno observó al principio, yo diría que todo el 2018, todo el 2019, es cero, cero intención en mejorar ¿Ya? O sea, uno veía que efectivamente no había ninguna, ninguna decisión de poder ir mejorando estos servicios públicos, que se supone que eran la gran política pública, digamos, en educación para para el mejoramiento de la educación. (PI-4, 35)

En el fondo partir, primero que, desde el punto de vista desde el Ministerio de Educación, las entidades alrededor del Ministerio de Educación, llámese

Superintendencia, Agencia de Calidad, etcétera, cero involucramiento, o sea, muy, muy poco apoyo desde esa perspectiva de un plano de procesos. Si bien hay cosas que están en la ley, hay cosas que están en la ley, la bajada siempre es más importante de lo que está en la ley. En ese sentido, no existió ese apoyo a la bajada, nosotros vivimos el proceso de traspaso además en un contexto de cambio de gobierno (PI-5, 47)

Desde los profesionales pertenecientes a los SLEP también se hace referencia al influjo político en la orientación de la institución. Según señalan, al iniciar sus funciones en los primeros Servicios, no hubo apoyo o respaldo gubernamental para una adecuada implementación de la legislación y traspaso desde los municipios al SLEP como nueva dependencia administrativa. Como consecuencia directa, tampoco se sistematizaron procesos vinculados a la implementación de la NEP y traspaso de establecimientos que permitiesen la mejora posterior de la política educativa:

...había mucho abandono, la derecha era como no existíamos, entonces como no existíamos también dio la libertad ese año para que los sectores que estaban en ese tiempo también no tuvieran una mirada tan ordenada. Entonces todo ese tipo de cosas yo creo que fueron influyendo [...] la derecha en el gobierno, principalmente era como el gobierno de Piñera que nos tenía totalmente invisibilizados, era como no existía este traspaso, no existía este cambio y con la Cubillos se acrecentó totalmente entonces era como 'no existimos' (PI-6, 115)

De modo coherente con lo que indican profesionales de los SLEP al asumir la administración y orientación de las escuelas públicas, la percepción de docentes directivos se ve determinada por este sesgo político en la conducción de los Servicios. Según señalan directores y directoras, la más temprana implementación de la NEP y la instalación de los primeros SLEP está fuertemente influida por un gobierno que no cree en la educación pública:

...entendamos también que bajo un gobierno que no sé si cree o no en la educación pública, por lo tanto, hay toda una coyuntura ahí que hay que contenerla, hay que entenderla en ese contexto (DD-13, 7)

...en realidad me parece que no quieren que esto funcione definitivamente. La leve sospecha de que no quieren que funcione [...] por cuestiones políticas. Yo creo que pasa por eso, por cuestiones políticas. (DD-12, 113)

Cabe mencionar que, según indican docentes directivos, la selección de directores y directoras de los SLEP posicionó como directores del Servicio incluso a personas con antecedentes por malversación de fondos e irregularidades administrativas. Es una temática significativa para los informantes, que describen con detalle las situaciones administrativas irregulares en el nombramiento de directivos de los nuevos Servicios. Así, por ejemplo, en uno de estos casos, las irregularidades en la gestión del SLEP llevan a la suspensión de funciones y un sumario administrativo por malversación de fondos del director posicionado por Piñera:

Directora: Tenemos una... cómo se llama, una directora subrogante...

Entrevistador: ¿Del Servicio Local?

Directora: Del Servicio Local, sí. De un año.

Entrevistador: ¿Tanto tiempo?

Directora: Bueno, el Colegio de Profesores se lo ha dicho y lo ha dicho un montón de veces, o sea, ya deberían haber sancionado el sumario y haber llamado a concurso nuevamente, porque además este a diferencia... el director del Servicio Local dura seis años. Entonces, el director del Servicio Local, que es el señor Lecaro, él primero viene seleccionado desde Piñera porque Piñera lo selecciona ¿ya? Para el establecimiento del traspaso desde la Municipalidad hacia el Servicio, entonces trabaja con nosotros todo el año 2019. Hay concurso en diciembre de ese año para asumir el cargo ya como director del Servicio Local y él lo gana, él lo gana, entonces en marzo el asume y en mayo es suspendido. (DD-23, 53)

En otro caso, según describe otra directora, los antecedentes del director del SLEP lo situaban como un profesional poco idóneo desde la comunidad educativa:

Ahí el director del Servicio Local fue elegido, se postularon muchas personas con muchas capacidades, sin embargo, queda este director y es el director que había sido rector de la Universidad del Mar y que ahí tuvo grandes problemas y uno se pregunta, *chuta* y fue sacado de la universidad, porque la universidad también quebró y él tuvo muchos problemas y, sin embargo, queda. Bueno, pero se ve también la política. (DD-10, 37)

El caso referido en la última cita corresponder al rector de la Universidad del Mar. En este caso, según fuese difundido en la prensa nacional<sup>4</sup>, la universidad fue cerrada por irregularidades relacionadas con el no pago de remuneraciones, desvío de fondos a empresas inmobiliarias a través de “sociedades espejo”, lavado de dinero y priorizar el lucro por sobre la inversión en la casa de estudios. La universidad perdió su reconocimiento oficial y se creó una comisión parlamentaria *ad hoc* para investigar y sancionar el caso.

En consecuencia, este aspecto propio del contexto político determina la implementación de la NEP, la entrada en funcionamiento de los SLEP y la percepción de docentes directivos en relación con el proceso de traspaso desde la administración municipal a una nueva institucionalidad de nivel intermedio. Paradójicamente, pese al escaso respaldo del gobierno a la entrada en vigor de la NEP, los problemas vinculados al traspaso en los primeros SLEP constituyen un argumento para evitar dar continuidad a la legislación o postergar el tránsito desde el municipio a los SLEP:

...muchos lugares que, por ejemplo, ahora Limache se está como tratando de oponer a los Servicios Locales. Bueno, el ministro ya los va a atrasar, pero ellos estaban hace antes de la cuenta pública muy, muy complicados, sobre todo además que Limache, todos esos lados para el interior son siempre comunas de derecha y las platas de la subvención les son un gran puente, una gran caja chica para poder estar ahí haciendo la ‘bicicleta’ constante de todos los meses (DD-22, 8)

---

<sup>4</sup> Labrín, Sebastián (24 de julio de 2013). [«Universidad del Mar: detectan depósitos por \\$ 273 millones a sociedad vinculada con ex rectores»](#). La Tercera. Consultado el 7 de abril de 2025.

Ramírez, Natacha (26 de diciembre de 2012). [«CNED acoge solicitud del Mineduc de revocar el reconocimiento a la U. del Mar»](#). EMOL. Consultado el 7 de abril de 2025.

30 junio, 2011 María Olivia

Mönckeberg, M. Olivia (30 de junio de 2011). El nexo de La Polar con la Universidad del Mar y el lucro en la educación privada. El Mostrador. Consultado el 7 de abril de 2025.

<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/06/30/el-nexo-de-la-polar-con-la-universidad-del-mar-y-el-lucro-en-la-educacion-privada/>

#### 4.1.2.3 El traspaso al SLEP: la cueca en pelotas

*La cueca, es un baile popular  
acompañado de canto y palmas,  
en el que los bailarines saltan, zapatean y dan vueltas.  
Se usa la expresión popular “la cueca en pelotas”,  
(reconocidamente de no mucha elegancia,) con el propósito de describir una situación  
de “despelote” (caos o desorden).*

Como se ha descrito previamente, para docentes directivos el tránsito desde la administración municipal al nuevo nivel intermedio de gestión que significa el SLEP genera expectativas de cambio y la posibilidad de recuperar una abandonada educación. Según se identifica en la narrativa de directores y directoras, el desafío que supone participar de este proceso de recuperación de la escuela pública resulta determinante en la trayectoria profesional:

Para mí ha sido un desafío importantísimo. O sea, marca, de hecho, mi liderazgo, mi formación y mi desarrollo profesional en el área de director, o de directora de establecimiento educacional. Yo soy una agradecida de la vida de poder participar de este proceso de recuperación de lo que pueda ser nuestra nueva institucionalidad con todas las dificultades que tiene un proceso de instalación, de recuperación y de evaluación que son los Servicios Locales (DD-1, 11)

Yo estuve con el Ministerio de Educación, yo comencé el año setenta con el Ministerio de Educación. El 81, por razones de ‘dictablanda’ – ¡No! ¡De dictadura! –, nos traspasaron a las municipalidades y estuvimos ahí hasta el 2018, donde logramos por fin salir de esa administración y pasamos a manos de los Servicios Locales, que son entidades nuevas, instituciones nuevas que buscan fortalecer y darle en el espíritu, por cierto, darle el cauce y la motivación y la incentivación a nivel de sociedad para que realmente las escuelas públicas sean la potencia educacional en nuestra sociedad (DD-9, 9)

Tal como indica la última cita, directores y directoras identifican en la NEP la posibilidad de recuperar la escuela pública en relación con la función que la educación cumple en sociedades democráticas. En este sentido, los fines que persigue la NEP

permiten restituir el lugar que la educación pública ocupa como pilar fundamental de un régimen democrático, rol que fuese interrumpido con la reforma de la dictadura.

Sin embargo, el contexto complejo de implementación antes descrito, plantea obstáculos a la articulación de los SLEP con los establecimientos. Este contexto, aumenta la sensación de incertidumbre que docentes directivos refieren en relación con la entrada en vigor de la nueva dependencia administrativa. Los factores contextuales antes referidos por docentes directivos de establecimientos públicos y profesionales de la institucionalidad educativa configuran un complejo escenario de implementación. El estallido social, posterior proceso constituyente, la pandemia de Covid-19 y consecuente confinamiento, junto con el cambio de gobierno, constituyen el marco en el que los SLEP entran en funcionamiento, contexto que determina la percepción de docentes directivos en relación con la nueva dependencia administrativa.

Desde el discurso de docentes directivos, la referencia a la articulación con una nueva institucionalidad está determinada – según señalan – por este contexto complejo. En particular, la pandemia, la suspensión de clases presenciales y la posterior revinculación de los y las estudiantes, significó un período de incertidumbre para la gestión y liderazgo de los establecimientos públicos:

Eso fue el 19, luego el 2020... ¡Noooo, fue caótico! El 2020 fue, como dice una amiga mía, fue la cueca en pelota arriba de la cabeza; cada uno hace lo que puede hacer, sálvese quien pueda. De hecho, lo primero que hace el ministro, el ministro de la época, manda de vacaciones al país. Manda vacaciones a los niños, pensando que esto duraba un par de semanas. (DD-13, 39)

...el ministerio lanzó los objetivos priorizados y nosotros – cada escuela ya había hecho lo que tenía que hacer. O sea, achicó horas, empezamos con la virtualidad, no había conexión, ‘¿Cómo le ponemos nota?’, ‘¿Cómo lo hacemos con esto?’ O sea, había una incertidumbre total. Era una pataleta de ahogados ¿ya? Lo hicimos saber. (DD-16, 6)

Para directores y directoras de establecimientos públicos, el tránsito a los SLEP resulta improvisado y da cuenta de una escasa preparación o articulación previa de los establecimientos con este nuevo nivel de gestión:

Entonces ese 1ro de marzo para muchos fue así como “¿qué está pasando?”, fue como improvisado, creo que faltó comunicación, también, con los líderes para poder entender, ver la normativa, lo que significaba, lo que perdíamos, lo que ganábamos, porque en un cambio hay pérdidas y cambios (DD-1, 17)

...nosotros leímos la ley, nos interiorizamos y estábamos muy contentos de este paso que íbamos a dar, aún cuando sentimos que fue como prematuro porque nosotros no estábamos todavía preparados, porque, por ejemplo, Huasco llevaba un año de trabajar ya en este proceso y al final nosotros ingresamos primero así de golpe, de porrazo como se dice vulgarmente, sin una previa preparación (DD-15, 4)

Para docentes directivos, no siempre se identifica la requerida comunicación entre la escuela y el nuevo SLEP para articular el tránsito desde la dependencia municipal. En consecuencia, pese a las expectativas que la legislación genera para directores y directoras de establecimientos públicos, el tránsito fue abrupto y desordenado, lo que aumentó la incertidumbre implícita en los procesos de cambio e innovación educativa. Las referencias al proceso de articulación entre la escuela y el SLEP dan cuenta de un proceso breve y acotado, que no siempre permite comprender el nuevo funcionamiento del territorio. Para docentes directivos, la formación y preparación para el traspaso resulta insuficiente en relación con su rol de gestión y liderazgo del establecimiento en un nuevo marco de dependencia administrativa:

*Chuta*, mira, es que en realidad no fue tan... no sé cómo decirlo. No tuvo un impacto tan grande. Fueron tres días ¿ya? en enero, nosotros trabajamos hasta alrededor del quince o catorce de enero y se hicieron tres días. Primero, principalmente donde se conoció a las jefaturas ¿ya? en orden general, quién estaba a cargo en Gestión Territorial, quien estaba a cargo de Educación, es como más que nada general, el director, más que nada el organigrama [...] en realidad fue más bien ligero, o sea no es algo que tú de verdad en esos tres días – no es que uno tenía claridad de cómo dirigir la escuela con los lineamientos de SLEP, eso ya se fue dando en marzo ¿ya? (DD-3, 33)

...sinceramente no, fue todo como a la rápida, o sea, lo que es mi percepción fue que el DAEM intentó colocar las cosas en regla para luego pasar al Servicio. Y le resultó. (DD-20, 78)

Una escasa articulación previa no permitió a docentes directivos tener claridad del modo en que se llevarían los procesos de gestión de la escuela bajo los lineamientos del Servicio. Esta articulación “ligera” también se reconoce como dificultad para los nuevos profesionales del SLEP, quienes no siempre contaban con un conocimiento previo acabado del territorio y las escuelas a su cargo:

Yo creo que es muy difícil para el Servicio Local en un periodo, así como “toma, te paso todo este paquete y ve tú lo que puedas hacer”. Muy difícil, porque tendría que haber sido un periodo de traspaso mucho más largo y con conocimiento de territorio, no solamente documentación, creo que ahí era importante esa información. (DD-10, 43)

Como consecuencia directa de un tránsito abrupto, según indican docentes directivos, al iniciar funciones el SLEP no logra dar abasto con las demandas administrativas en temas centrales, como el pago de remuneraciones o la asignación de la planta docente en cada establecimiento a su cargo:

Justo se comenzó a ejecutar este periodo de traspaso como un proceso, cierto, donde están... hay funcionarios, funcionarios del Municipio, de la corporación saliente, DAEM, DEM, y la nueva gente que va a estar a cargo del SLEP. Y ahí queda la embarrada [desorden] gigante (DD-22, 12)

Lo que no logro entender a veces es por qué no prever esa situación en el traspaso. Por qué no coordinarlo mejor, eso es lo que no entiendo. Si yo quiero instalar un sistema de Servicio Local, lo primero que tengo que hacer es tener así como super al día el pago, la remuneración, para tener contenta a la gente porque a la gente en sí, cuando le afecta el bolsillo se enojan... (DD-14, 29)

Hubo muchos problemas que los colegios no sabían si iban a contar con los recursos, las platas, los recursos para implementarse. Estaban todos en incertidumbre. Ya, más que se le sumó la pandemia, entonces ahí tuvimos esa parte de la implementación al comienzo fue compleja. (DD-20, 66)

La cita anterior, hace referencia a los problemas que emergen como consecuencia de un traspaso poco coordinado. Los nuevo SLEP no lograron en primera instancia responder a la adecuada administración de los establecimientos, por lo que docentes

directivos hacen referencia en su discurso a los casos en que la nueva gestión resultaba ineficiente:

Ahí existían y siguen existiendo muchos cambios de contrato, por ejemplo, mucha información errada que se traspasó y quizás no se verificó o no se tuvo el personal suficiente, quizás, para verificar con los directores, en este caso, la carpeta de traspaso que se estaba haciendo de cada escuela, lo cual significó en la implementación, en este año, muchos errores en las plantas docentes, muchos errores en los sueldos, muchos errores en los centros de costo, que se ha tenido que rectificar durante marzo a la fecha. Seguimos rectificando situaciones de ese tipo, por contratación. (DD-14, 3)

...más encima, del 2019 fue un caos porque además en abril nos tocó la ley de plantas, una ley – no me acuerdo qué – era la veinte mil no sé cuánto, que era para traspasar las horas de contratas a horas de planta. Una, eso nos pasó y después viene en noviembre de ese mismo año las horas de extensión a planta, así que imagínate la locura que teníamos (DD- 17, 107)

Bueno, esta gente [SLEP] no tenía ni siquiera los contratos digitalizados, ninguno. Muchas personas que en el decreto municipal, en el decreto alcaldicio no pasaron o pasaron con otras horas, así como quedó la embarrada. Por lo tanto, el primer sueldo de enero de 2020 – porque ahí el 1 de enero del 2020 asume el SLEP – queda la *cagá* [caos, desorden] con los sueldos. Hay gente que no le pagan absolutamente nada en vacaciones. Así como que estamos el primer día de enero, año nuevo y hay gente que no le pagan, que le pagan 5 horas, así como... La debacle, terrible, así como que realmente fue así. Primero, como ya ¿Cómo no se adelantaron? Si era simplemente copiar y pegar la liquidación de diciembre (DD-22, 12)

Desde la mirada de profesionales del SLEP, este proceso inicial también significó dificultades. Según indican los profesionales de apoyo de los SLEP, una insuficiente preparación del traspaso desde los municipios generó obstáculos para una adecuada articulación con los establecimientos educativos a cargo. En consecuencia, en primera instancia no fue posible articular un trabajo de orientación técnico-pedagógica de las escuelas y la tarea se orientó a solucionar los problemas emergentes o “incendios” continuos:

...porque yo tenía todo mi plan, y de pronto, había que ver tal aspecto, a nivel transversal de las escuelas, que tenía que ver con un aspecto más administrativo. Ya, todos parábamos lo que estábamos haciendo, e íbamos todos para allá a apagar el incendio. Así era un poco el tema. (DD-9, 109)

En efecto, este escenario complejo aumenta la incertidumbre en relación con el tránsito desde la dependencia municipal a los nuevos SLEP. Como señala una directora, previa implementación del SLEP, las experiencias iniciales aumentaban el temor al traspaso en aquellas zonas próximas a transitar a la nueva dependencia administrativa:

...había ciudades de Chile que ya tenían Servicios Locales y que tenían pésimos resultados: no habían recibido sueldo, en dinero, habían echado mucha gente, eran como los rumores latentes que se tenían ¿ya? Y yo, paralelo a eso, tenemos un grupo de WhatsApp a nivel nacional. Hay mucha gente y ahí todos comentaban, yo soy de Barrancas, yo soy de tal y pasó esto en mi comuna, pasó esto, y todos estábamos como los de Arica ‘jaaah, el Cuco!’ No sabíamos qué iba a suceder. (DD-16, 2)

...dicho sea de paso, éramos el segundo Servicio Local del país. Y la experiencia que había con Barrancas era más o menos ‘¡nooo, paren, paren, quedémonos donde estamos!’. Entonces, hubo que poner hartos paños fríos ahí. (DD-13, 23)

Uno de los mayores temores asociados a la entrada en funcionamiento del SLEP es la pérdida del puesto laboral. Como será profundizado más adelante, la NEP como legislación no modifica el financiamiento de la educación pública, por lo que los SLEP no siempre cuentan con recursos necesarios para mantener las escuelas. Por otra parte, el arrastre de deudas desde los municipios sitúa a los SLEP en déficit desde su inicio.

La legislación permite al SLEP tanto abrir nuevos establecimientos, como cerrar aquellas escuelas que no cuentan con los estudiantes requeridos para su funcionamiento. En estos casos, los establecimientos pueden ser fusionados, lo que implica reducir el número de profesionales de la educación requerido para la continuidad del proceso formativo. En consecuencia, muchos profesionales consideran en riesgo su situación laboral ante una nueva dependencia administrativa lo que, según señala la siguiente referencia, da cuenta de “escuelas que no quieren morir”:

O sea, centros educativos que están siendo traspasados o que se cobijan en otra escuela y etcétera, como para poder dar abasto. Escuelas que tampoco quieren morir, porque eso significa que en realidad la gente también puede quedar sin trabajo, entonces como no hay soporte basal, que en realidad es lo que se ha pedido siempre... (DD-3, 13)

Es lo que los profesores han conversado, porque también el encargado gremial de la escuela, Sebastián, me comentaba y bueno, yo también lo sabía, pero él me lo comentó hace poco que en general los SLEP hacen eso, el primer año asumen la dotación, pero el segundo año, en todos los lugares han despedido personas. Entonces, esperan que este año pase lo mismo. (DD-2, 10)

...yo creo que van a haber despidos este año, o sea, si bien en pandemia no se pudieron dar, yo creo que ahora se viene como la ola grande de despidos. (DD-4, 73)

Esta situación no sólo afecta a docentes de aula y docentes directivos, sino también a los asistentes de la educación que se desempeñan en la administración municipal desde los respectivos departamentos de educación o corporaciones:

...esta realidad era dura porque lo que era DAEM central – que nosotros llamábamos DAEM central, llamábamos a la administración DAEM central, ya sabíamos que se reducía a 98 personas [...] Fíjate que íbamos entrando en el año, abril, mayo, ya no eran 98, después eran... ‘no, es que solamente vamos a contratar a 50’ y tener que decirle a la gente ‘miren, saben chiquillos, es que no, los 160 no van a ir’ (DD- 23, 33)

...la ley dice que toda la planta municipal estando en el DAEM es traspasada, excepto los que cumplen contrato hasta el 28 de febrero y se les acaba. No tienen confianza legítima, no tienen continuidades – aunque tú la pidieras como continuidad, no fue traspasada. Eso fueron los más desvalidos, la gente de la SEP (DD-16, 18)

En este contexto complejo, una de las primeras tareas del SLEP es articular el territorio recién conformado y desarrollar procesos de trabajo colaborativo entre los establecimientos. Las dificultades antes referidas significan un obstáculo en este ámbito.

#### 4.1.2.4 Esta comuna, las otras comunas.

La NEP plantea como desafío articular una nueva institucionalidad nacional en educación. Al poner fin a la dependencia administrativa municipal de los establecimientos públicos, la legislación mandata a los SLEP articular la tarea formativa de escuelas públicas en un determinado territorio. De este modo, la expectativa no es sólo modificar la arquitectura institucional vigente con la creación de un nivel intermedio de gestión, sino que también promover nuevas prácticas de gestión y liderazgo educativo a través del trabajo colaborativo y en red entre establecimientos pertenecientes a un determinado territorio.

Desde la mirada de docentes directivos, la rearticulación de la institucionalidad en educación plantea, en primer lugar, una nueva relación entre los establecimientos públicos y los SLEP como sostenedores. A diferencia del anterior sistema de gestión municipal, estas nuevas instituciones de nivel intermedio cuentan con un giro único en la orientación y gestión de la educación pública. Cada Servicio Local articula así la tarea formativa de los establecimientos de un determinado territorio en función de sellos territoriales propios, recuperando la cultura local y particularidad territorial para cohesionar un trabajo colaborativo en torno a lineamientos comunes.

Sin embargo, la articulación de las escuelas otrora dependientes de cada municipio en torno a un nuevo territorio no resulta una tarea exenta de complejidades. En un sistema educativo público orientado por largo tiempo desde lógicas de competencia entre establecimientos, los SLEP enfrentan como desafío articular una narrativa común desde la cual generar un sentido de identidad y pertenencia a la comunidad. Los SLEP asumen el desafío de promover una nueva mirada común y de trabajo colaborativo, pero entre establecimientos provenientes de comunas distintas en las que la gestión de los municipios daba cuenta de evidentes diferencias en términos de eficiencia en la administración de recursos.

En el proceso, uno de los mayores obstáculos es la lógica de competencia por los recursos aún predominante en el sistema y que, como se ha identificado en el apartado precedente, no se modifica con la ley de fortalecimiento de la educación pública. La dispar situación financiera de la educación pública en las respectivas comunas de

procedencia dificulta así la articulación de una mirada compartida por los establecimientos del territorio, según identifican profesionales del SLEP:

Entonces los directores acostumbran eso, así como, 'no, lo que pasa es que nosotros que somos de Pudahuel y no sé qué, somos de Cerro Navia', pero nosotros no hacemos diferencia. Los directivos mantienen más esta lógica de separación por comunas. Mucho, mucho, mucho, ha costado mucho que hagan la ley propia. (PI-3, 179)

Como indica la funcionaria del SLEP en este último apartado, la articulación territorial del SLEP se ve determinada por el estado financiero previo de los municipios de procedencia. Las escuelas provenientes de administraciones municipales más eficientes en la distribución de recursos perciben en el traspaso al SLEP un nuevo escenario poco favorable para la gestión autónoma del establecimiento. En cambio, supone una mejora para aquellas comunidades educativas en las que la administración arrastraba problemas económicos. Como se ha señalado en el apartado anterior, la administración municipal permitía la malversación de los recursos públicos y financiamiento destinado al sector educativo:

Entonces, nosotros como la comuna de Pudahuel hemos sufrido eso, porque jamás había pasado, no como en la comuna de, por ejemplo, de Cerro Navia y para ellos algo, no sé, beneficioso que le paguen el sueldo... Claro, que le llegue, que le compren el *quiz* que es la batería para evaluación de la discapacidad intelectual, para ellos es algo que estaban casi dando gracias porque ellos no tenían esos recursos... (DD-12, 6)

El caso de Barrancas, uno de los primeros SLEP que entra en funcionamiento, resulta esclarecedor al respecto. El SLEP articula en su territorio las comunas de Pudahuel, Lo Prado y Cerro Navia. Si bien las primeras contaban con un sistema administrativo regularizado y económicamente saneado, el caso de Cerro Navia es completamente diferente. Los procesos de evaluación de la viabilidad del proyecto y las negociaciones políticas previa entrada en vigor de la NEP identificaron en los municipios de Pudahuel y Lo Prado un territorio desde el cual dar inicio a la implementación de la legislación. En cambio, el caso de Cerro Navia resultó distinto y en primera instancia no estaba considerado en el cambio administrativo. En términos de una funcionaria ministerial a

cargo de la temprana articulación del territorio, las escuelas públicas de Cerro Navia se encontraban administrativamente en un estado miserable:

Ahora, se le hacía mucho el quite a Cerro Navia por su condición. Cerro Navia, o sea, su servicio educativo, sus condiciones eran...miserables es ser generoso, de verdad. Los sucesivos alcaldes dejaron a esa pobre educación en un estado miserable, yo no lo puedo decir de otro modo [...] Como un hermano bien menor, o un hermano que venía con hartos problemas para el parto, y con un hermano que no hace parte, porque ya en mediados del 2017 ya estábamos en las nóminas de profesores que se traspasaban, estábamos organizando concursos, o sea, era otro lenguaje. Entonces, además, Cerro Navia desgraciadamente, lo digo, no hizo parte de este proceso previo, de este proceso previo de trabajo, de articulación, de debate, de deliberación, de articulación, claro, no... (PI-11, 126)

Esto conlleva dificultades para la articulación del SLEP con los establecimientos educativos de la zona. En primera instancia, significó el rechazo desde docentes directivos a la nueva institucionalidad en aquellos casos en que la articulación territorial conllevó dificultades para la gestión de recursos. Según señalan profesionales del SLEP, la desigual situación administrativa de los municipios arrastró dificultades en la gestión de recursos, en desmedro las comunidades educativas provenientes de municipalidades que contaban con procesos de gestión más eficientes instalados. La irregular situación administrativa de cada municipio implica un obstáculo mayor a la hora de articular una mirada territorial desde los SLEP:

...nos costó mucho, porque igual hay cosas que se arrastraban desde los municipios que eran muy, que fueron muy dañinas para los equipos, como el tema de Cerro Navia en particular, este ingreso al último momento dentro de Barrancas, y que estaban los establecimientos totalmente precarizados, los equipos con deudas y también en nivel como pedagógico muy descendido, entonces por mucho tiempo Cerro Navia era el hermano pobre que los directores, sobre todo de Pudahuel, rechazaban mucho porque no estaban de acuerdo con que se tuviera que repartir todos estos recursos con un hermano que era súper pobre, entonces ellos decían es injusto, porque en Pudahuel nosotros teníamos todo esto resuelto, y ahora no (PI-6, 100)

La articulación territorial implica una nueva manera de distribuir los recursos entre los establecimientos pertenecientes a cada SLEP. La lógica desde la cual ha funcionado el sistema conlleva captar la elección de los padres/clientes para captar el financiamiento dependiente de la matrícula y asistencia media de los estudiantes. La administración municipal distribuía y gestionaba estos recursos entre los establecimientos de la comuna, pero la nueva lógica de gestión implica comprender recursos públicos compartidos para un territorio extenso, lo que genera dificultades en la gestión de aquellas escuelas provenientes de administraciones municipales más eficientes en la gestión financiera.

La percepción de docentes directivos y las comunidades educativas en general en relación con la nueva dependencia administrativa del SLEP se ve influida por esta desigual situación administrativa. Los procesos de gestión de recursos para las escuelas se ven perjudicados, en aquellos casos en que desde el SLEP se debe redistribuir y dar respuesta financiera al territorio. Este aspecto es relevante en la evaluación que realizan docentes directivos a la hora de evaluar la entrada en vigor de la NEP y su percepción del SLEP, tal como lo señalan profesionales del SLEP:

Entonces, por ejemplo, tenemos Pudahuel, que es una comuna donde la corporación funcionaba muy bien, donde no había problemas de administración de recursos, entonces puede ser que los directores de Pudahuel sientan que no es tanto el aporte desde la educación pública. Porque al final siempre han recibido lo mismo, incluso hasta pueden considerarnos como más lentos, porque obviamente ahora se rigen en lo administrativo como cualquier otro servicio, o sea, sí es necesario hacer licitaciones, que eso las corporaciones no las tenían. (PI-3, 109)

...el tema es que ya partimos del día uno con todo este problema, que tiene que ver con las percepciones que tiene la gente, y creo que eso no se cambia de un día para otro. Por lo tanto, fue complejo. Claro, para un sector fue mucho mejor. Cerro Navia, el servicio local era la salvación. Porque lo municipal no funcionaba bien entonces ahí. ¡Nooo! Estaba el desfaldo más grande en términos de dinero y asistencia en Cerro Navia. Entonces las escuelas hacían fiesta porque llegó el servicio. Fue como la salvación para ellos. Pero para Pudahuel no, ¿te fijas? (PI-7,170)

...ahora tengo que repartir esto con otros, no tengo la facilidad de comprar como corporación privada, o decir '¡ah, ya, quiero esto!' (PI-6, 18)

Finalmente, en relación con la articulación del territorio, la lógica de competencia sigue operando entre los establecimientos en relación con la gestión de recursos. La articulación de los establecimientos desde una lógica de trabajo territorial enfrenta como desafío modificar las lógicas de competencia que han operado en el sistema de mercado chileno desde la reforma de la dictadura:

...por lo que yo veo en el trabajo cotidiano muchos o algunos directores siguen pensando en la misma lógica de la competitividad no hay un desarrollo territorial (PI-11, 139)

#### 4.1.2.5 Conformación del SLEP como equipo de trabajo.

Otro ámbito en el que se manifiesta esta lógica de competencia entre las comunas de procedencia es en la configuración de los equipos de trabajo del propio SLEP. La legislación considera el traspaso de parte del personal que se desempeñaba en la administración municipal como funcionarios del nuevo SLEP. El personal de cada nuevo SLEP se ve conformado así por trabajadores provenientes de las administraciones municipales de cada comuna más la incorporación de nuevo personal, partícipe de procesos de selección a través de concursos públicos externos. Según se evidencia en el discurso de los profesionales de la institución, la lógica antes descrita en relación con la articulación territorial se identifica también entre los funcionarios del SLEP.

En consecuencia, la conformación de equipos de trabajo, la procedencia de cada comuna también afecta la articulación de los equipos de acompañamiento técnico-pedagógico de los SLEP, replicando al interior de los equipos un sesgo de competencia en relación con el municipio de procedencia o el proceso de selección según el cual acceden al cargo. En este sesgo de competencia, influye la mala práctica referida previamente en relación con la contratación innecesaria de personal desde los municipios, aumentando innecesariamente la nómina de traspaso con sueldos elevados de estos funcionarios:

Lo traspasa al Servicio Local pasa con la misma condición, pasa por el mismo sueldo, entonces reproduce el sistema y eso es bastante nefasto, porque el tipo nuevo dice “oye, pero este gallo no hace nada y gana el doble que lo que yo gano.

Tiene la mitad de mi experiencia, la mitad de mi formación” ¿Entiendes? O tiene el mismo grado. Entonces, ahí hay una lógica que genera ruido, en el municipio no tanto, en el servicio público sí te genera mucho ruido para la gente nueva que se va incorporando y vean que *el chancho está mal pelado*. O sea, eso es... genera desincentivo ahí por lo menos evidente. (PI-1, 122)

La referencia anterior da cuenta de esta desigualdad en términos de ingresos entre personal que, realizando las mismas tareas, recibe diferente remuneración. Al transitar desde la administración municipal, mantienen la remuneración asignada desde el municipio y los años de antigüedad en el cargo, lo que se traduce en salarios diferentes en relación con el personal que ha ingresado al SLEP en procesos de selección externos. Según señalan funcionarios del SLEP, la comuna de procedencia y vía de ingreso al Servicio es también un factor que promueve actitudes y prejuicios en relación con la tarea de acompañamiento técnico pedagógico de las comunidades educativas:

Cuando llegamos al servicio local, por lo menos yo venía, no venía de las comunas, de las tres comunas, pero como que empecé a observar las diferencias que había entre la cultura organizacional de las tres comunas, y también ciertas prácticas [...] Entonces, cuando yo llegué, yo era externa, fue por concurso público externo, y ahí tú te dabas cuenta con las diferencias también, y los prejuicios que existen también entre la gente que trabajaba en las corporaciones, porque era como, no sé, ‘Cerro Navia, todos ladrones’, ¿cachai? No sé, ‘Lo Prado, ay, sí... mejor’, o ‘Pudahuel... oye, no, lo hacían súper bien’ (PI-6, 104)

Si bien el caso de Barrancas como primer servicio en entrar en funcionamiento resulta esclarecedor en relación con las dificultades que plantea la articulación territorial, esta situación no es exclusiva de dicho SLEP. El precario estado financiero y un caos administrativo heredado por los municipios – según señalan los informantes – supone una dificultad que arrastran los SLEP en su proceso de instalación en el territorio, compuesto por establecimientos que no cuentan con una mirada compartida de gestión y liderazgo de la tarea formativa.

Cabe mencionar que, desde el discurso de docentes directivos, también se identifican competencias profesionales desiguales entre los profesionales de un mismo Servicio. Según señalan directores y directoras, los enfoques de acompañamiento requeridos para orientar técnica y pedagógicamente a los establecimientos resultan

obsoletos y “añejos” en el caso del personal que transita desde la administración municipal al SLEP:

Ahora bien, muchas de las gentes que están en el Servicio Local – hay gente del Servicio Local que fue traspasada desde las municipalidades y con pena debo decir que aquí cuando se traspasaron algunos, quedaron buenos elementos fuera del Servicio Local y malos elementos dentro. O sea, gente que no aporta. Y luego, estos últimos años han ido ingresando nuevos funcionarios. (DD-15, 50)

Para algunos fue como cambio de oficina. Yo estoy hablando desde el proceso de instalación (DD-1, 15)

Pese a que directoras, directores y otros profesionales de la institucionalidad educativa concuerdan en la necesidad de modificar la administración municipal como requisito para el fortalecimiento del sistema educativo público, los aspectos contextuales identificados en el discurso de los informantes sitúan la implementación inicial de la legislación en un escenario complejo y poco favorable en relación con los objetivos que persigue la NEP.

Si bien los procesos de innovación educativa conllevan de modo inherente resistencias ante situaciones de cambio (Fullan, 2004; 2019), el contexto a escala global y local descrito aumenta la incertidumbre que describen docentes directivos en relación con la implementación de la legislación. En consecuencia, desde la narrativa que elaboran sobre la puesta en marcha de la NEP, se reconocen emociones predominantes vinculadas al tránsito desde la dependencia municipal a los SLEP: incertidumbre, caos, miedo, improvisación, como conceptos que emergen desde el discurso de docentes directivos ante el proceso de tránsito a un nuevo marco administrativo.

Desde este contexto, docentes directivos asignan sentido a dicho escenario de gestión. En la medida en que los agentes actúan en función de la representación que elaboran del contexto y realidad vivida, el escenario antes descrito se sitúa como marco relevante en la comprensión de la recontextualización que docentes directivos y agentes de la institucionalidad educativa elaboran de la NEP como política educativa. El siguiente apartado enfoca la valoración que realizan docentes directivos de establecimientos públicos y actores clave sobre la nueva dependencia administrativa de nivel intermedio que suponen los SLEP. Considerando el rol que ejercen las instituciones en la orientación

de la esfera pública, se describen las prácticas directivas en vínculo con los lineamientos que ofrece el SLEP en la gestión y liderazgo de los establecimientos públicos.

#### 4.2 DE LUCES Y SOMBRAS

En relación con la implementación de la NEP como política educativa que crea los SLEP, docentes directivos reconocen fortalezas y ámbitos de mejora en la legislación. La siguiente cita podría sintetizar – muy *a grosso modo* – la identificación de fortalezas y debilidades de la NEP en función de las cuales docentes directivos recontextualizan la política educativa; en palabras de una directora, la articulación de los establecimientos públicos con un nuevo nivel intermedio de gestión ha sido un proceso “de luces y de sombras”:

...para mí ha sido de luz y de sombra, como todo en la vida, de luces y sombras. Hay algunas sombras que tienen que ver con los procesos o con las personas que instalan las políticas educativas, procesos de forma más que de fondo [...] Una de las luces es el foco pedagógico. Un acompañamiento técnico pedagógico que va monitoreando, que va viendo, que va poniendo el foco siempre en lo pedagógico. (DD-1, 15)

El siguiente apartado, describe el aporte que realizan los SLEP en la orientación técnico-pedagógica de establecimientos públicos, desde el discurso de docentes directivos y profesionales de la institucionalidad educativa. Desde el discurso de directores y directoras informantes de la presente investigación, se describe la rearticulación de sus prácticas directivas en función del nuevo escenario de gestión y liderazgo pedagógico que suponen los SLEP. En este sentido, emerge desde el discurso de los profesionales la recontextualización de la NEP como política educativa orientada a fortalecer la educación pública a nivel nacional.

Desde la mirada de los informantes de la presente investigación, se destacan aspectos vinculados a la articulación territorial de los establecimientos, el trabajo colaborativo y en red que promueven los SLEP y el enfoque de acompañamiento técnico-pedagógico que ofrecen los asesores en la orientación de las organizaciones educativas. Sin embargo, también describen aquellos aspectos que “se arrastran” del sistema

administrativo previa entrada en vigor de la NEP y que constituyen obstáculos en relación con los fines que persigue la legislación.

#### 4.2.1 La articulación de los SLEP con las comunidades educativas: las personas hacen la política.

Como se ha descrito con mayor detalle en un apartado precedente, el discurso de docentes directivos y profesionales de la institucionalidad educativa hace referencia al cambio de gobierno como factor que obstaculiza la implementación de la NEP. Según ha sido descrito, al asumir la presidencia Sebastián Piñera se buscó “contrarreformar” o “cooptar” la dirección de los SLEP, posicionando en los cargos directivos a personal de la tendencia político-ideológica del gobierno entrante.

A pesar de que el proceso de selección de directores y directoras de SLEP se realiza a través del sistema de Alta Dirección Pública (ADP), no se logra garantizar transparencia en los procesos de selección, posicionando en puestos directivos a personal de confianza del presidente, pese a que dicho cargo no constituye un puesto de confianza, según declara la ley:

...dentro de los cuatro seleccionados, ninguno correspondía a personas que fueran partidarios del gobierno actual, ninguno de los cuatro. ¡Oh, sorpresa! La sexta persona es una persona que sí corresponde al perfil de adhesión del gobierno de turno ¿ya? La entrevistan 15 días después del resto, por lo cual se rompe la igualdad de condiciones. Probablemente tuvo las preguntas filtradas, probablemente se produjeron un montón de cosas, por eso que estos cambios se deben producir antes de la entrevista, no después [...] y curiosamente se convierte en la primera de la terna. Y, evidentemente, Piñera la nombra directora ejecutiva por seis años ¿ya? Administrando un presupuesto que, como si fuera una comuna como te decía recién, sería la cuarta comuna de la región. (DD-1, 34)

Desde el posicionamiento político ideológico del nuevo gobierno, se declara a los SLEP como instituciones que asignan continuidad al modelo de gestión propio del sistema educativo chileno. En este sentido, como “otro sostenedor más”, la nueva institucionalidad estaría orientada a mantener la lógica administrativa desde la cual se ha gestionado la empresa educativa chilena desde la reforma de mercado:

...el subsecretario Figueroa en ese minuto, hoy ministro Figueroa, las declaraciones de él... pero, declaraciones confirman... no eran declaraciones, no eran declaraciones en reuniones, me refiero a documentos públicos firmados que declaran a los Servicios Locales como un sostenedor más y yo creo que eso le vuelve a poner el peso de esta definición político ideológica de cuarenta y fracción años de un modelo educativo neoliberal, competitivo, basado en el financiamiento por *voucher* (PI-11, 42)

De modo concordante con el rol que asigna el nuevo gobierno al SLEP como institución, docentes directivos identifican en la lógica de trabajo propia de los Servicios una tarea restringida a lo administrativo. Según señalan profesionales entrevistados, a pesar de que la NEP buscó desvincular la orientación política del ámbito educativo, resulta imposible eliminar dicho influjo en la orientación del sistema. En consecuencia, la lógica de trabajo que promueven los SLEP en el territorio refleja el posicionamiento político ideológico del gobierno:

Yo creo que es imposible que no exista eso [lo político]. Yo creo que de todas maneras sí está presente, pero creo que la lógica que se ha caído digamos en el Servicio es administrar. (DD-7, 33)

En consecuencia, la articulación de las comunidades educativas con los SLEP que inician funciones se ve determinada por la lógica de trabajo y posicionamiento político-ideológico de los profesionales a cargo de su dirección. Tanto desde la mirada de docentes directivos de establecimientos públicos como para otros profesionales de la institucionalidad educativa, el posicionamiento en cargos directivos de personal de confianza del gobierno desvirtúa el espíritu de la NEP en relación con el fortalecimiento de la educación pública de acuerdo con los fines que plantea la legislación.

Según señalan los directores y directoras informantes, se identifica dicho sesgo ideológico en la orientación e impronta que asignan al SLEP los equipos directivos de esta nueva institución. Este sesgo ideológico resulta determinante en la relación de las comunidades educativas con los equipos a cargo de liderar los SLEP. Así, la relación con el SLEP resulta compleja a causa de una actitud gerencial manifiesta en el trato con las escuelas y sus profesionales. En palabras de una directora, es una actitud propia de “patrones de fundo”:

...igual de nuestra parte y de los equipos, los gremios, sí hay bastante resistencia ¿ya? porque la situación, como ya se ha visto compleja, sí hay una resistencia a hablar con ellos y sí en momentos hay algunas personas que están a cargo que son bastante gerenciales en el trato. Y ni siquiera gerenciales, así un poco patrones de fundo (DD-3, 37)

...creo que también es un tema de no conocer, un tema de llegar e imponer, lamentablemente imponer situaciones muchas veces hasta de maltrato, de palabras muy duras a lo mejor y cuando uno trabaja con personas, la verdad yo creo que uno tiene que ser empático, tratar de no ofender ni insultar al otro ni menos denostar o humillar. (DD-10, 11)

Para docentes directivos entrevistados, esta actitud gerencial obstaculiza un vínculo entre las comunidades educativas y el SLEP. La referencia anterior da cuenta de un trato poco empático y de maltrato desde parte de los encargados del SLEP. Dicha actitud de “patrones de fundo” desde los profesionales directivos del SLEP tensiona así el vínculo entre las escuelas y la nueva institución.

Por otra parte, directores y directoras identifican una lógica de trabajo tecnocrática, según la cual las dificultades del sistema educativo público pueden ser superadas exclusivamente a través de procesos de gestión eficientes, sin tener en consideración los aspectos contextuales que configuran la realidad de la educación pública. Esta lógica tecnocrática vinculada a la gestión la reconocen también profesionales de la institucionalidad educativa en los procesos a cargo de la dirección del SLEP:

...ellos llegaron con una posición y aquí entran en la cosa política, desgraciadamente, llegaron con una posición de que estaba todo malo, que estaban todos viciados (DD-21, 19)

Dentro de esas cosas es que también está la lógica, yo diría, tecnocrática de pensar que buena parte de lo que hacían los DAEM tú lo reemplazas con buenos computadores, con buenos software y, evidentemente, con menos personal ¿ya? Yo comparto lo último, que había personales esencialmente excesivos, pero esto no es una fórmula matemática. No es una fórmula matemática (PI-5, 122)

Según se indica por los informantes, desde la dirección de los SLEP se evidencia un exceso de confianza en la posibilidad de gestionar un territorio extenso, al hacer más eficientes los procesos con soporte tecnológico y el desarrollo eficiente de la tarea según lógicas de la empresa privada. Así, orientan la tarea del SLEP desde una mirada gerencial, bajo el supuesto que la implementación de estrategias de gestión eficaces lograría dar respuesta a los nudos críticos que identificaban en la administración pública de las escuelas. Sin embargo, al iniciar los procesos administrativos, no lograron dar abasto con la tarea:

...las personas que llegaban desde del Servicio Local hablaban de que era una exageración contar con tanta gente y le estoy hablando solamente del DAEM de Arica y que ellos, como venían preparados con una planta o con una cantidad de gente... no con una planta porque no son todos planta, pero con una cantidad gente de alrededor de 98 personas. Con 98 personas fusionando algunos departamentos que nosotros teníamos, sacando otros, por ejemplo, qué sé yo, ellos con 98 personas podían administrar el servicio [...] No pudieron. No pudieron. Por eso te explico. (DD-23, 19)

Eran la burocracia misma, o sea, esa burocracia, mala burocracia, de esa que uno tiene el estigma de que tú vas y te ve un funcionario que te tramita caleta [excesivamente], que te mira feo además porque no se ha hecho el trámite... Bueno, esta gente no tenía ni siquiera los contratos digitalizados, ninguno (DD-22, 12)

...eso fue extremadamente tecnocrático y casi sacado con fórmulas matemáticas y no se condice con la realidad. Entonces, en las partes de compras también. Raya para la suma ¿qué pasaba? Que el sistema que debió haber operado mucho más rápido y mucho más ágil, operaba mucho más lento. (PI-1, 122)

La última cita hace referencia a que dicho enfoque tecnocrático no se condice con la realidad de la gestión del sistema educativo público. Desde el discurso de docentes directivos, los profesionales a cargo de dirigir los SLEP no conocen la realidad de la administración pública ya provienen predominantemente del ámbito privado. Por otra parte, en relación con la mirada gerencial que directores y directoras identifican en la gestión del SLEP, se hace referencia al desconocimiento del sector educativo desde los directivos, ya que su formación predominante es en áreas ajenas al ámbito pedagógico:

...toda la gente que llegó es gente nueva que no está ligada a educación, por lo tanto, no saben nada. Son puros abogados, puros administradores públicos, puros ingenieros, déjame puros ingenieros comerciales y educación poca. De educación poca (DD-9, 11)

Y además con todos estos nombres de esta gente como que 'el director ejecutivo'... Y leyendo su currículum, a través de las páginas de educación pública, sus currículums todos, la gran mayoría ingenieros o ingenieras. Por ejemplo, el Servicio Local de Valparaíso, de los ocho directivos – no tengo el dato así como – con los que yo he tenido que estar dialogando, me parece que cuatro o cinco son ingenieros. Otros, los que trabajan con la unidad de UATP, es un profesor de educación física muy *cuico* [aristócrata], que se trajo como a su equipo, que tenían como una ATE [Asistencia Técnica Educativa] allá. Bueno, y está como mucha, mucha gente de ingeniería, obviamente todos seleccionados en la administración de Piñera. Creo que eso es muy importante decir, porque son de Alta Dirección Pública, pero son de ADP seleccionados por la derecha (DD-22, 12)

...muchos de ellos ni siquiera conocen las escuelas de las que están hablando. No conocen la infraestructura de las escuelas, no conocen la población de las escuelas. Entonces, creo que ahí principalmente hay una falla. Porque nosotros trabajamos con personas, entonces es súper importante conocer la humanidad con la que tú vas a trabajar y no... Claro es a lo mejor importante el conocer la documentación, pero también conocer el terreno. (DD-10, 5)

Por otra parte, tampoco tienen conocimiento del sistema educativo público. Según señalan los informantes, el personal directivo del SLEP proviene del ámbito privado, por lo que no siempre comprenden la realidad de la educación pública y los desafíos que plantea la gestión en el área:

Por otro lado, contrataron a personas que no tenían su experiencia, no era en el ámbito de educación pública municipal, sino de educación pública particular, por lo tanto, la visión de ellos que... Yo trabajé más de 18 años en... A ver, trabajé 20 años en educación particular subvencionada que tiene una mirada totalmente diferente ¿cierto? (DD23, 43)

¿Cuál es el problema? Que esta gente viene de particular subvencionado y particular-particular. Toda la gente que está aquí en este momento en el Servicio Local son del mundo particular subvencionado y particular-particular y la mirada

de ellos es como la Agencia: estándares, todos iguales, todos el mismo corte, el mismo pelo, el mismo uniforme, lo mismo, todo lo mismo y no puede ser (DD-16, 38)

La forma en que... es solamente un tema de forma, porque efectivamente trabajar en el servicio público a trabajar en el servicio privado es super distinto, los procesos son más lentos. (DD-1, 21)

Desde el discurso de docente directivos se reconoce un vínculo entre la selección del personal directivo desde el gobierno de Piñera, el escaso conocimiento de la realidad de la educación pública y el sesgo político ideológico desde el cual se orienta el SLEP. Para docentes directivos, la articulación de las escuelas con el SLEP se ve determinada por dicha mirada sesgada del contexto y realidad de la educación pública. Si bien se cumple con los procesos de consulta y participación de las comunidades, la lectura que realizan los SLEP de los respectivos territorios durante su instalación resulta predefinida desde una concepción ajena a la realidad de la educación pública.

Desde este análisis preconcebido de la realidad del territorio, el Plan Estratégico Local a cargo del SLEP no siempre resulta concordante con la mirada o enfoque de los agentes de las comunidades educativas en relación con la tarea formativa y los requerimientos de la educación pública del territorio:

Se presentó también que el SIMCE de muchas escuelas era insuficiente, por tanto, el apoderado solía elegir escuelas de mejor SIMCE, lo que ninguna de las dos cosas es cierta, el apoderado elige por cercanía... tiene otras razones el apoderado pobre para elegir, que son más bien la cercanía, la tradición familiar, ¿cierto? [...] Entonces claro, a mí me parecieron que eran miradas muy sesgadas y que partieron de antes de haber leído los datos del plan. Entonces, presentan un Plan Estratégico Local que ya lo tenían leído ¿ya? Independiente de los datos que recogieron, que fueron datos de participación, hicieron encuestas, hicieron reuniones con lo gremial, con los profesores, etc., pero en mi opinión, es una lectura que hice, ellos ya traían leídos los datos, tenían considerado que los profesores no trabajan y ese tipo de cosas (DD-2, 6)

El Plan Estratégico Local (PEL), en consecuencia, no resulta representativo para los directores y directoras de los establecimientos. El PEL es de relevancia para las organizaciones educativas, ya que constituye un documento de gestión en el cual se

definen los objetivos y prioridades de trabajo del SLEP en el territorio durante un plazo de 6 años, según establece la NEP (Art. 45, Ley 21.040). En consecuencia, no sólo determina la articulación y trabajo inicial de las comunidades educativas con el SLEP, sino que orienta la tarea formativa del territorio a mediano y largo plazo:

Primera gran decepción. Ya sabíamos que el sistema era altamente gerencialista, en el sentido de que el gerente solamente ordena y nosotros como en este formato de los Consejos Locales solamente se pueden decir ciertas cosas, a ciertas reuniones, pero no, solamente con un fin consultivo y nada más. (DD-22, 12)

La relación que entablan directivos del SLEP con las comunidades educativas resulta tensionada por una dispar comprensión de la realidad de la educación pública y el referido sesgo ideológico que docentes directivos identifican en los equipos directivos. Uno de los ámbitos más perjudicados en esta relación es con los sindicatos docentes o el Colegio de Profesores. Según señalan docentes directivos de escuelas públicas, el diálogo es escaso y resulta difícil llegar a consensos, dada la lógica gerencial propia del sector político de directivos de los SLEP, lo que se manifiesta particularmente en su relación con los gremios docentes:

...también hace difícil lo que es el diálogo de parte de sindicatos y otras áreas que hace que cuando haya que dialogar ya se vuelve tirante la situación y se llega a menos consenso [...] El tema es que aquí, si te soy super honesta yo creo que con esa mirada tan gerencial y tan... coercitiva, escaso como el parámetro... yo creo bien difícil que las comunidades puedan hacer un diálogo real. Y la vinculación todavía no se da, todavía estamos trabajando como islas (DD-3, 38)

...la verdad es que el Servicio Local no le tiene ningún respeto al Colegio de Profesores y ni del sindicato de los asistentes de la educación. (DD-4, 75)

Pero el Servicio Local siendo de derecha... y el DAEM era así, era la misma estructura, no era tan político. Político en el sentido de que no se marcaba tanto la diferencia de los... el Servicio Local en Arica, sí se nota, son todos de derecha, RN, UDI y tú no puedes decir... y si te dicen el Colegio de Profesores 'oooh, el demonio' y alíto te hacen un prejuicio y te aíslan. (DD-16, 38)

Un caso referido por una docente directiva resulta ejemplificador en relación con la percepción de docentes directivos en relación con el posicionamiento político de la dirección del SLEP. La docente da cuenta de las dificultades que planteó la nueva directiva del SLEP a la participación de las comunidades educativas en la manifestación del 8 de marzo, día de la mujer. Es importante destacar la relevancia de la revuelta feminista chilena como movimiento social y antecedente que propició el posterior estallido social (Llanos, 2021). En el contexto social en el que se instalan los SLEP, la conmemoración resultaba relevante para el profesorado, según destaca la docente directiva informante, y desde la administración municipal se asumía la participación de las comunidades educativas en la manifestación social.

Sin embargo, la respuesta del SLEP en relación con esta participación fue negativa y se opuso a la participación de las docentes en la paralización nacional convocada para esta fecha. Cabe mencionar que, según señala la docente directiva, esto no suponía la paralización de actividades en los establecimientos:

...incluso nadie quiso pararse, todos queríamos hacer la sociabilización del 8M en la escuela, luego parar e irse con las estudiantes a marchar, pero luego no volver, o sea, mínimo las profesoras que hicieran huelga en la tarde [...] No nos atendió el director ejecutivo, sino que nos atendió otro hombre y nos dijo, me dijo lo siguiente, así como ‘ah, pero nosotros para el día del hombre no marchamos y no nos pidieron parar’ Y yo dije, ‘bueno disculpe pero yo con esos argumentos no puedo seguir hablando’ (DD-22, 12)

La docente directiva identifica al profesional directivo del SLEP como partidario de la ultraderecha chilena, lo que implica – desde su enfoque – un posicionamiento específico en relación con las demandas del movimiento feminista:

...ese nivel de personas estábamos hablando. Y luego yo comencé a seguir a esta persona, porque es importante este tema, yo lo busqué así ¿Quién es este hombre? Y me metí en Twitter. Era como un patriota, andaba así vestido de chileno, de huaso, y seguía puras páginas del rechazo, seguía puras páginas de Kast. Ese es uno de los directivos que tenemos ahora en el Servicio Local. (DD- 22, 12)

Como se ha mencionado previamente, desvincular el sistema educativo del influjo político es uno de los objetivos no logrados de la NEP, según señalan directores y directoras. Para los docentes directivos, la entrada en vigor de la NEP durante el gobierno de Sebastián Piñera supone un obstáculo para lograr los fines que el fortalecimiento de la educación pública plantea. Como coalición política, este sector ideológico opuso trabas a la promulgación de la legislación. En consecuencia, en palabras de una directora, a este gobierno le corresponde implementar “una ley que nunca les gustó”.

Entonces, yo creo que están tratando de que esto fracase, pero para mí para que fracase para después justificar de que es mejor que lo administren personas, empresarios, si esta cosa es así (DD-23, 131)

Este aspecto resulta central para comprender la relación que establecen los directivos de los SLEP con las comunidades educativas del territorio. Desde las comunidades educativas identifican en los profesionales que dirigen los SLEP una particular actitud en relación con el trabajo formativo de las escuelas públicas.

Sin embargo, esta mirada en relación con los equipos directivos de los SLEP contrasta con la valoración que directores y directoras de escuelas públicas realizan de los profesionales de acompañamiento técnico-pedagógico. Como se verá en el siguiente acápite, la valoración que docentes directivos realizan de los profesionales de acompañamiento difiere notoriamente de la referencia a los equipos directivos del SLEP.

#### 4.2.1.1 La orientación técnico-pedagógica desde el SLEP: hacia la conformación de comunidades de aprendizaje.

Un ámbito en que se identifica una alta valoración desde directivos de escuelas públicas vinculada a la implementación de la NEP es en la orientación en ámbitos relacionados a la gestión y liderazgo de la organización educativa. A diferencia de la valoración que realizan directores y directoras de escuelas públicas de los equipos directivos del SLEP, la orientación a cargo de los profesionales de la Unidad de Apoyo Técnico-Pedagógico (UATP) es percibida como un aporte a la gestión y liderazgo del establecimiento. En palabras de una directora, “las personas hacen la política”. Para docentes directivos

informantes, este aporte se relaciona específicamente con el apoyo técnico-pedagógico desde el cual los profesionales del SLEP orientan su tarea.

Según declaran profesionales UATP del SLEP, el acompañamiento y orientación técnico-pedagógica a las comunidades educativas constituye su mayor prioridad e identifican en esta tarea el más significativo aporte que puede desempeñar el SLEP en la gestión de las organizaciones educativas públicas. El objetivo que declaran en relación con su rol profesional en la institución es el de posicionar al SLEP como un apoyo en los procesos de gestión y liderazgo educativo, desde un enfoque pedagógico y a través de procesos de trabajo colaborativo:

Bueno, principalmente es el apoyo técnico, que se vea el sostenedor como un colaborador de la gestión en todo ámbito, y principalmente del rol que me... o de nuestras subdirecciones, el apoyo técnico-pedagógico. De hecho, esta reestructuración tiene que ver porque la subdirectora quiere darle un foco técnico a las asesorías. Nuestros territoriales que apoyan a las escuelas tienen ese rol de apoyo a la gestión técnico-pedagógica para que sean un colaborador, por ejemplo, en la construcción de su proyecto educativo institucional, el PME... Bueno, ahora, el Plan de Acción a la Educación a Distancia, etc. Un agente colaborador a los procesos pedagógicos que tengan en la escuela. (PI-3, 83)

...señala la misma ley que los servicios locales tienen que trabajar en apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos. Comprendiendo que el apoyo ya va más ligado a un tema de apoyo... ¿cómo se dice? Es como la entrega de apoyos técnicos específicos. Tu labor tiene que ver con fortalecer competencias que van a tener impacto en las estrategias que la escuela va a utilizar y finalmente los aprendizajes ofrecidos. Pero no desde el apoyo técnico en el sentido de que 'esto se hace así'. (DD-9, 71)

...creo que en términos técnico-pedagógicos hay una preocupación constante por brindarles ese acompañamiento, y también esa ayuda. Y como de entender que ellos no están en un nivel como jerárquico menor, sino que trabajamos todos dentro de un espacio, un territorio de distintas posiciones. Entonces creo que eso ha ayudado como que ellos entiendan y confíen también en que el Servicio Local lo que quiere es contribuir con sus procesos técnico-pedagógicos por sobre todo (PI-6, 99)

Directores y directoras reconocen y valoran este apoyo a su labor en la gestión de la organización educativa. Para docentes directivos, el apoyo que ofrecen los profesionales de acompañamiento técnico-pedagógico (UATP) aporta una mirada profesional a los procesos de gestión a cargo de la organización y acompañan en la resolución de eventuales dificultades relacionadas con la dirección del establecimiento:

...las personas con las que tú realmente te diriges son con los coordinadores pedagógicos, son con los que uno, tanto el director como UTP [Unidad Técnico-Pedagógica], habla constantemente ¿ya? Y ellos, en el fondo, yo creo, de hecho, los que conozco son super operativos. (DD-3, 21)

Sí, tenemos coordinadores que son súper aporte. La verdad es que dan soluciones para muchas cosas y como te decía a nosotros como establecimiento nos han ayudado (DD-3, 53)

En eso creo que se ha articulado bien el Servicio Local de Educación a través de sus unidades sectorizadas de apoyo técnico con los colegios que administran. (DD-5, 25)

...para mí, lo más rescatable del primer año fue este profesional que estaba todas las semanas diciéndote a ver, vamos evaluando, vamos viendo, o sea, qué está haciendo, cuál es la... cómo trabaja usted el aspecto pedagógico, están visitando, haciendo visitas al aula, sí, pero hay una pauta, veamos la pauta, revisemos... bueno y ahí empezó este trabajo. (DD-7, 31)

Para lograr este propósito, un primer desafío que enfrentan los SLEP es articular una identidad territorial desde la cual promover lógicas de trabajo colaborativo entre los establecimientos educativos. Según se ha hecho referencia los apartados precedentes, el proceso de traspaso desde el ámbito municipal al SLEP no ha estado exento de dificultades: por una parte, para los informantes el traspaso resulta poco articulado y caótico, generando mayor incertidumbre en las comunidades educativas en un contexto social de por sí complejo. Por otra parte, las lógicas de competencia predominantes en el sistema educativo chileno generan obstáculos para la articulación del nuevo territorio perteneciente al SLEP, tanto en relación con los establecimientos pertenecientes al territorio como para la conformación de los equipos del propio Servicio.

Pero una adecuada orientación técnico-pedagógica, desde una lógica colaborativa y enfoque territorial supone articular los procesos de gestión y liderazgo en torno a lineamientos compartidos por las comunidades educativas. Por esta razón, desde los SLEP se promueve la configuración de un sello territorial desde el cual configurar una identidad local de los establecimientos educativos. Esta es una de las primeras tareas que asume el SLEP en su articulación con el territorio.

Los sellos territoriales destacan la particularidad de la tarea formativa en relación con la pertenencia a la comunidad, relevando la cultura local en vínculo con las estrategias de gestión. Si bien la identificación del sello propio de las escuelas es parte de los instrumentos de gestión educativa previa implementación de la NEP, docentes directivos señalan que dichos sellos propios de cada comunidad educativa no siempre eran el resultado de un trabajo colaborativo y participativo desde toda la comunidad educativa. En ocasiones, estos sellos resultaban ser una parte del Proyecto Educativo Institucional (PEI), que no era siempre discutida con la comunidad educativa y se imponían de manera jerárquica:

Bueno, esto surge a raíz de los sellos culturales, o sea, de los sellos, perdón, institucionales que se le dan a cada establecimiento y en el 2017 a nosotros nos impusieron un sello desde el municipio, de la corporación, que era el sello artístico. (DD-4, 9)

Según docentes directivos, los profesionales del SLEP promueven procesos participativos en la identificación y construcción de los sellos que pertenecen al territorio, lo que asigna mayor sentido a este aspecto referente a la narrativa identitaria de cada establecimiento en vínculo con el respectivo territorio de pertenencia:

Entonces, se hace nuevamente la consulta, ahora sí, a la comunidad educativa, tanto a toda la comunidad, o sea, padres, apoderados, asistentes de la educación, profesores, de cuál era el sello que nosotros realmente queríamos trabajar y llegamos a la conclusión que iba a ser un sello cultural, patrimonial, porque estamos sobre un edificio patrimonial que es maravilloso. Entonces, la idea... y en una ciudad patrimonial, entonces tenemos que tener esto que no lo tenía otra escuela y teníamos que diferenciarnos de otras escuelas, que es la idea de los sellos (DD-4, 9)

La articulación de sellos territoriales conlleva un proceso participativo de análisis y discusión de los instrumentos de gestión, desde los cuales se definen además la Misión y Visión, tanto de cada establecimiento, como del territorio; es decir, supone organizar, por una parte, los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y Plan de Mejoramiento Educativo (PME) de cada establecimiento y, por otra parte, la mirada del SLEP a nivel territorial de manera global. En consecuencia, la cohesión esperada en términos de narrativa común que aportan los sellos territoriales debe ser concordante con los instrumentos de gestión de los establecimientos y cada SLEP, tarea que para docentes directivos permite estructurar y ordenar la tarea formativa en torno a lineamientos compartidos. En consecuencia, desde la orientación del SLEP, se promueven procesos ampliamente participativos en los establecimientos para la definición de estos sellos:

...ese es un poco del rol de la directora de implementar, de dar los espacios, los espacios para que se lleven a cabo estos Planes de Mejora. Y que todos se interrelacionen, que se interrelacionen del tejido porque al final todas las acciones que se hacen tienen que ir enfocadas a nuestra Visión, Misión y a los Sellos Educativos de la escuela. En este aspecto nos han asesorado bastante bien [desde el SLEP] y están ordenados. (DD-12, 20)

Para docentes directivos, los sellos permiten, por una parte, articular una narrativa desde la cual se reconoce la identidad o particularidad de la comunidad educativa, a la vez que definen una identidad territorial en relación con el conjunto de establecimientos que pertenecen a un determinado SLEP. Esta tarea técnica en base a la definición de objetivos estratégicos compartidos significa, para directores y directoras, un aporte a la gestión educativa:

Por ejemplo, el proyecto nuestro tiene un enfoque pedagógico cultural, entonces te da la plasticidad. Ya, tomas el currículum nacional y además colocas este valor agregado en cada una de las acciones o actividades pedagógicas que ofrece la escuela. Entonces, eso te da un componente adicional para el tipo de estudiante que tú quieres también que terminen la enseñanza básica. Entonces, eso te lo da la ley (DD-1, 41)

...tuve el honor de participar de reuniones más técnicas en representación de la comuna como director. Eso es muy interesante, porque hablamos de sellos,

hablamos de objetivos estratégico, hablamos de PME, hablamos de sueños y fue muy interesante... (DD-13, 27)

De este modo, a través de la identificación de sellos territoriales, los SLEP abordan el desafío de articular el territorio en torno una nueva mirada y lógica de trabajo colaborativo. Dicha articulación de una narrativa identitaria común entre los establecimientos pertenecientes al territorio requiere modificar sentidos y prácticas instaladas en relación con el rol directivo de establecimientos públicos en el marco de un sistema consolidado de mercado vigente por cuatro décadas. Desde esta lógica de trabajo, los profesionales de los SLEP promueven nuevas prácticas de gestión en red, a través de una orientación técnico-pedagógica con foco en lo pedagógico.

#### 4.2.1.2 Foco pedagógico: la recuperación de un terreno en abandono.

El acompañamiento que realizan los profesionales del SLEP aporta en la organización de la tarea propias de la gestión y liderazgo educativo. Según señalan docentes directivos, la orientación que brindan los UATP permite estructurar y dar orden al trabajo. De hecho, este apoyo en términos de estructura y organización de la tarea formativa es uno de los primeros elementos a los que docentes directivos hacen referencia en relación con los avances vinculados a la entrada en vigor de la NEP y la nueva dependencia administrativa que significan los SLEP:

A eso yo me refiero con que sea mejorar los procesos, porque ya al exigir planes de trabajo uno se ordena qué es lo que tiene que hacer, cuál es el objetivo de esto, porque a lo mejor antes hacían acciones, acciones, pero no así como lo están ahora llevando con implementación, con evaluación de esos planes, cuál fue el resultado, cuál fue el impacto en la comunidad, un seguimiento, vamos acá, esto es lo que viene. Al menos eso, la asesora nos ha ayudado bastante en esos procesos... (DD-12, 20)

Entonces, si lo están asesorando, yo creo que vamos a un buen puerto, que se ordene todo este sistema, este sistema de educación... Que es lo que espera también el gobierno de la educación pública [...] Todo se rige con planes, con planes que van enfocados a mejorar y cada plan tiene su acción. En ese sentido creo que ha sido positivo. Positivo, porque cómo yo voy a llegar y trabajar sin un plan, sin una ruta de esto y cómo y evaluar también esos planes, cuál fue el

impacto en los aprendizajes de los estudiantes en la comunidad educativa. (DD-19, 20)

En cambio, ahora ha cambiado la práctica en términos de identificar cuáles son las necesidades tanto de los estudiantes – aunque puede parecer muy obvio – y las necesidades de desarrollo de los docentes para el logro de nuestro proyecto educativo y para el logro de los objetivos que nos estamos planteando. Entonces eso yo lo identifico como un cambio en mi gestión, un cambio en mi práctica de gestión, porque el servicio nos focaliza en eso, nos responsabiliza y nos focaliza, nos focaliza. (DD-1, 29)

Tal como indica la última referencia, el principal aspecto que destacan docentes directivos del acompañamiento a cargo del SLEP es la mirada pedagógica que ofrecen los profesionales. Junto con aportar en la organización y estructuración de la tarea, mantienen un foco puesto en el ámbito pedagógico desde el cual articular los procesos vinculados a la gestión y liderazgo de la escuela pública. En este sentido, directores y directoras identifican una mayor articulación en relación con el proceso de implementación de la NEP:

...hay una estrecha relación entre la Estrategia Nacional de la Educación Pública, entre el convenio de desempeño del director ejecutivo, entre los lineamientos del PEL, del PAL, los lineamientos con las necesidades territoriales y hoy día hay una alineación, está casi cuadradito con los convenios de desempeño de los directores que, entre paréntesis, me corresponde el viernes ir a conversar y ver los puntos, pero está centrado en aspectos pedagógicos. (DD-6, 7)

En este ámbito específico, reconocen un progreso relevante en relación con la orientación que ofrecía la institucionalidad previa entrada en vigor de la NEP. Para directores y directoras, el foco pedagógico desde el cual UATP acompaña a los establecimientos públicos evidencia una mejora significativa en un aspecto en el que la gestión directiva estaba abandonada:

...si hablamos en la parte pedagógica, estábamos abandonados, la asesoría que nos brindaban las seremías [Secretaría Regional Ministerial de Educación] o directores, Direcciones Provinciales eran mínimas. Creo que el profesor estuvo mucho tiempo a la deriva en la parte que es sustancial de lo que es la educación, la parte pedagógica. (DD-9, 5)

Cuando tú preguntas exactamente ¿Creo yo que ha ido cambiando pedagógicamente? Sí, hoy día tenemos instalado un sistema por competencias, un sistema que está abordando la educación a través de un modelo de acompañamiento pedagógico. Por lo tanto, no se centra en el trabajo solo en lo administrativo, que es lo que normalmente nos desenfoca los directores y a los que administramos los establecimientos. (DD-6, 5)

Uno de los aspectos que distingue a los SLEP respecto de la administración municipal es su giro único en el ámbito educativo. Como se ha hecho referencia en un apartado anterior, según docentes directivos, la preocupación de los municipios “eran doscientas cosas” y no siempre contaban con las competencias para apoyar los procesos pedagógicos o innovaciones educativas promovidas desde la escuela. Por el contrario, el foco del acompañamiento técnico-pedagógico que ofrecen los profesionales del SLEP resulta más riguroso en términos profesionales:

Bueno, las luces yo las veo... Es el foco puesto en lo pedagógico 100 %. O sea, una nota inmediatamente un acompañamiento técnico riguroso. Riguroso no en términos de... el rigor yo encuentro que es un valor super importante ¿ah? La gente le tiene miedo al rigor. Lo asocia a la disciplina, más o menos, a los años de dictadura digo yo, pero el rigor tiene que ver en las formas de hacer las cosas, el ser constante, el no abandonar en el camino. Entonces, yo creo que por eso es un proceso riguroso. Una de las luces es el foco pedagógico. (DD-1, 15)

Según la cita anterior, el rigor y disciplina en la tarea a cargo de los UATP no supone autoritarismo. La alta valoración que se evidencia en el discurso de docentes directivos en relación con el rol que ejercen los profesionales del SLEP está vinculada a la actitud o relación profesional que entablan con los equipos directivos de la organización educativa. En este caso, la orientación no está vinculada a “lo punitivo”, sino a un acompañamiento al rol directivo:

Entonces, es clave el poderse acompañar, no para... en el aspecto punible, sino llevar un control que es necesario que en cualquier proceso, en cualquier gestión es clave. (DD-7, 31)

Tengo la impresión de que, casi la seguridad más bien, por lo que han comentado cada uno de los coordinadores o de los jefes de la nueva dirección que hay una mirada o de apoyo a los equipos directivos (DD-2, 2)

Para docentes directivos informantes, la relación que entablan los profesionales del SLEP con los equipos directivos es más directa, fluida y supone un acompañamiento continuo a la labor directiva, no una orientación ocasional o puntual como identifican en instancias previas. Además, contrastando con la referencia que realizan de la dirección de los SLEP, el acompañamiento desde la UATP se distingue de las lógicas predominantes en la orientación que la escuela recibe desde la institucionalidad educativa. Según indican, el trabajo se desarrolla desde una actitud de “humildad” como aspecto que distingue el trabajo de los UATP respecto de otras instancias de orientación a la gestión directiva:

Tenemos unidades de asistencia técnica sectorizadas y las unidades de atención técnico-pedagógica, por ejemplo, están constantemente en comunicación con nosotros. Hoy día también con los estamentos técnicos directivos se reúnen con los orientadores de todos los colegios, otros días se reúnen con las unidades técnicas, con los directores compartimos la información y vemos las acciones de mejora y con humildad, que es lo más importante. (DD-5, 23)

Es bueno el proceso de cambio, porque hoy día tenemos un organismo central que es la subdirección de apoyo técnico pedagógico nominada por ley y que esa subdirección es la que tiene las diferentes instancias de acompañamiento a los establecimientos. Es más directo. (DD6, 25)

En consecuencia, las fortalezas que identifican docentes directivos en el acompañamiento técnico pedagógico desde los UATP facilitan y promueven procesos de aprendizaje en relación con la gestión directiva. Para los informantes, el apoyo y acompañamiento que ofrecen los profesionales del SLEP aporta en el desarrollo de competencias vinculadas a la gestión y liderazgo pedagógico. Tal como señala la siguiente referencia, los procesos administrativos propios de la gestión pueden desenfocar a los equipos directivos del aspecto central que supone la mejora pedagógica. En este sentido, el objetivo es fortalecer a los equipos directivos en

términos de conocimientos y ofrecer las herramientas requeridas para orientar los procesos de mejora en sus respectivas comunidades:

...los equipos directivos en la educación pública o bien en general, los equipos directivos ocupaban muy poco tiempo en lo pedagógico, entonces se empezó a trabajar con la idea precisamente de tratar de hacer un giro radical en eso [...] Yo encuentro que lo que podemos hacer y donde podemos realmente trabajar para poder cambiar todo esto es precisamente en aula, o sea, lo demás, puro cuento. Ahí surgió, por ejemplo, que las interacciones pedagógicas era un punto que los profesores les interesaba, el trabajo de los conocimientos previos, también, cómo activar los conocimientos previos y cómo trabajar la comprensión lectora. Esos tres aspectos eran como los claves. (DD-8, 23)

...hubo un acompañamiento desde antes para, cierto, ver todo lo que nos faltaba fortalecer y que era importante ahí trabajar y creo que eso ha sido bueno ha sido súper importante porque mucho nos ha mejorado a nosotros como persona y lo que nuestra propia comunidad, cierto, porque nos dan algunas herramientas que quizás no teníamos (DD-21, 3)

...y desde ahí están apoyando la escuela para – a los equipos directivos y al equipo EGE [Equipo de Gestión Escolar] principalmente para fortalecer competencias de gestión y liderazgo, viendo que hay varias necesidades de potenciar el liderazgo y la gestión en las distintas escuelas y liceos de Valparaíso. Por lo tanto, ellos están trabajando con modelo de calidad y a través de un diagnóstico, cierto, se arma un plan, nosotros lo podemos vincular también a nuestro PME y así hemos estado trabajando con el UATP (DD-14, 17)

Si bien docentes directivos hacen referencia al foco pedagógico que valoran en la orientación y acompañamiento a cargo de los profesionales del SLEP, cabe destacar que dicho foco pedagógico no se limita a lo netamente curricular. Es decir, para directores y directoras el ámbito pedagógico va más allá del trabajo en aula que realizan profesores y profesoras en relación con el contenido curricular, sino que supone abordar la tarea desde un enfoque de formación integral, considerando otros aspectos vinculados a la gestión educativa desde una perspectiva de trabajo integral:

Entonces, por ejemplo, el área convivencia, el área de inclusión, el área de gestión pedagógica, el área directiva, son muchas áreas de eso por mi parte lo encuentro demasiado positivo porque son procesos que hemos ido mejorando. [...] uno sabía

que tenía la escuela que tener un plan de desarrollo profesional docente, pero no estaba implementado, no se desarrolló el plan, el plan, por ejemplo, de convivencia escolar el... también sabíamos que estaba, pero no se implementaba como ahora está exigiendo el Servicio Local que se implemente. El plan, por ejemplo, de inclusión, que no solamente tiene que ver con el programa integración, si el plan de inclusión es mucho más amplio y que abarca muchas áreas dentro de la escuela también (DD-12, 20)

También hemos estado trabajando desde los dos instrumentos de gestión. Ejemplo, el Plan de Formación Ciudadana, se dieron orientaciones para la construcción y bajo un mismo formato de todas las escuelas. Obviamente que lo que está ahí y lo que uno expone, cierto, tiene que ver con el contexto de la escuela, así como también el Plan de Convivencia Escolar, el Plan de Sexualidad y hoy día el PEI que se incorpora y tenemos plazo a marzo del 2022 para ya sea reformular, repensar, mirar, ajustar, dependiendo del estado en que se encuentre el proyecto educativo en cada comunidad educativa. (DD-14, 25)

Finalmente, cabe mencionar que el aporte que los profesionales del SLEP realizan en la orientación técnico-pedagógica de los establecimientos también se reconoce desde la institucionalidad educativa. Así, por ejemplo, lo señalan profesionales del MINEDUC, como trabajadores que también mantienen vínculo directo con las comunidades educativas en su práctica laboral. Desde la mirada de otros profesionales de la institucionalidad educativa, los SLEP promueven una orientación a la gestión directiva desde un acompañamiento que se distingue del rol fiscalizador y de control vigente como modelo previa implementación de la NEP:

...los coordinadores que son de la antigua institucionalidad, que pertenecen a los departamentos provinciales, tienen un rol más fiscalizador o controlador, versus los UATP, que tienen un rol más de acompañamiento [...] entiendo que sus perfiles son diferentes y que tienen roles distintos. Pero ambos cumplen ese papel intermedio entre la institucionalidad, que sería el Servicio Local o el DEPROV, y la mediación con la escuela, y particularmente con los equipos directivos – no trabajan con los profes –. Entonces, mis compañeras y compañeros de trabajo, en general, están de acuerdo con que los supervisores tienen este rol más fiscalizador o encarnan un papel más como de controlar que se esté cubriendo el currículum, que se esté cumpliendo con los actos administrativos, y los UATP tenían un rol más de acompañamiento, tratando de fortalecer las capacidades de los equipos directivos para desplegar o poder lograr los propósitos de la educación. (PI-8, 37)

Sí, *todo el rato* se refleja, porque la mayoría de ellos son docentes que está haciendo trabajo docente, ¿cachai? Entonces, si tú llegarás a un SLEP a trabajar acompañando a alguien, tú sabes perfectamente cómo se hace el trabajo pedagógico, tú sabes perfectamente cómo funciona una escuela entonces esos profesionales son lo mismo que tú o yo, personas que realmente saben cómo funciona la escuela y que les interesa el bienestar de las infancias en general y de los profesores, etc., pero eso no necesariamente ocurre en otros espacios de trabajo que también llegan a la escuela (PI-13, 71)

#### 4.2.1.3 Un trabajo colaborativo es más representativo

Otro de los ámbitos relevantes que reconocen docentes directivos como aporte del SLEP en la gestión directiva es la articulación de redes de trabajo colaborativo. Según señalan, una lógica de trabajo en red promueve nuevas prácticas de gestión y liderazgo, mejorando los procesos a escala territorial:

Hoy día se está trabajando con un modelo de acompañamiento que además de eso incorpora o potencia el trabajo en redes. (DD-6, 5)

...nos ha permitido comunicarnos con otros directores y ver también -esto mismo que yo decía de las redes que [...] hoy día podemos decir que, acá por lo menos, hay redes de directores que sí trabajamos, que nos ayudamos, que si falta algo de repente no sabemos cómo hacerlo, a quién le preguntamos en... yo creo que ese proceso igual ha sido importante, porque se vio en este inicio de poder acompañarnos de alguna forma como profesionalmente (DD-21, 3)

Nosotros tuvimos red de directores, nos reunimos una vez al mes con el Servicio Local de Educación Pública [indica el nombre] y en la exposición del día martes hubo toda la exposición de esta política pública. Y sí, dialoga bastante con lo que uno esperaba que debiera ser la educación pública. (DD-13, 3)

Según indica el director en la referencia anterior, el apoyo técnico-pedagógico que propone el SLEP a través del trabajo en red responde a las expectativas generadas en relación con la NEP. Como se ha mencionado previamente, la configuración de una identidad local requiere de procesos de trabajo por parte del SLEP desde los cuales identificar sellos territoriales, para articular un discurso de pertenencia local entre las comunidades educativas. En primera instancia, una lógica de competencia entre

establecimientos dificulta esta cohesión territorial, pero según profesionales del SLEP, es un ámbito que se ve fortalecido en la medida que los equipos directivos identifican el aporte del trabajo colaborativo a través de redes de mejora:

Creo que se ha fortalecido, si bien al principio era en el discurso el tema del trabajo colaborativo, trabajo colaborativo, creo que de a poco está empezando a dar frutos y eso lo vemos también con redes de mejoramiento escolar que implementamos este año en el área de formación y funcionan solas, se autogobiernan, ellos deciden como los objetivos, quién es el facilitador, cuando se juntan y nosotros solamente tenemos un rol de facilitador como técnico pedagógico (PI-6, 152)

...la red es tal cosa, busca tales principios de una red. O sea, desde esa perspectiva, el Servicio Local nunca les va a venir a decir, esto es lo que vamos a hacer. Aquí, miren, yo les traigo todos los insumos. Aquí está. Háganlo en su escuela. No, lo vamos a crear entre todos. Si los *slogans* populares no son porque sí, que la educación pública la creamos todos, bueno, hagámoslo. (PI- 7, 212)

En la cita anterior, el profesional del SLEP plantea un trabajo en red no desde la imposición de tareas a los equipos directivos, sino que a través de prácticas de trabajo colaborativo. Este aspecto resulta concordante con el discurso de docentes directivos, quienes reconocen un cambio en las lógicas de gestión predominantes en la administración municipal, más verticalistas y centradas en plantear lineamientos o directrices desde los departamentos de gestión municipal a los establecimientos:

...la otra lógica, la lógica de la municipalidad, digamos, de los departamentos provinciales, eran redes pedagógicas que funcionaban una vez al mes, donde el Departamento Provincial ponía una tabla de contenidos e invitaba a todos los jefes técnicos, podía ir algún director, pero había una rutina que el Departamento Provincial traía y no era mucho lo que se hacía, porque casi todo era una exposición del Departamento Provincial, los colegios tenían que enviar sus resultados, cosas por el estilo (DD-7, 25)

Antes yo creo que se miraba desde la municipalidad una mirada como desde arriba y de ahí se daban las directrices. Hoy yo creo que se está bajando esto no sé si es solo por el tema del Servicio Local, pero sí por lo menos acá en [menciona el lugar] yo creo que eso está funcionando. (DD-21, 1)

Por otro lado, debo decir que sí hemos tenido bastante apoyo desde las gestoras territoriales, desde el equipo de UATP, hemos seguido trabajando con las redes de apoyo. Hoy día trabajamos bien, me refiero a la red se ha fortalecido al trabajo con red... con los directores. (DD-14, 7)

En consecuencia, desde la mirada de docentes directivos, un trabajo en red entre los equipos directivos del territorio aporta en modificar la lógica de competencia entre establecimiento predominante en el sistema. Al compartir experiencias entre comunidades educativas, se fomenta un sentido de colaboración entre comunidades educativas. Según señala la siguiente directora, este ha sido un ámbito que se ha fortalecido gracias al SLEP:

Hoy día nosotros al trabajar en red, al potenciarnos como red, al compartir experiencias y... lo que yo proponía el otro día ¿por qué no buscamos un modo común? ¿Dónde vamos a mirar? Porque hoy día estamos mirando a la gestión, pero es importante que miremos los resultados de aprendizaje y cómo los vamos a situar como SLEP en alguna estrategia que nos una para subir, por ejemplo, los niveles de logro en comprensión lectora y en matemáticas, que siguen siendo súper bajos. Y eso, sin quitar o restar tiempo del desarrollo de las otras habilidades, sino que ¿cómo los vamos a mirar? ¿Va a haber una estrategia local? Entonces, yo creo que el aporte ha sido este trabajo en red para la escuela, que quita la competencia y hablamos ahora de colaboración. Con los directores con esta red nos colaboramos constantemente con material, '¿Cómo te va? Oye, me surgió esto' y eso yo creo que se está potenciando hoy día, hoy más con el Servicio Local (DD-15, 22).

Finalmente, el trabajo en red se vincula en el discurso docente con una mayor participación que promueve la NEP. Al cambiar las lógicas de gestión y promover instancias participativas entre diferentes actores del territorio, el trabajo resulta más representativo:

también creo que es fortalecer el área de participación ciudadana eso es súper importante, cuando yo veo que realmente existe esa como conexión entre el territorio y participación, yo creo que ahí uno puede entender claro, o sea la comunidad está totalmente involucrada con el proceso educativo del territorio. (PI-6, 156)

Bueno y la ley tú sabes, tiene las instancias de los Consejos Locales, tienen que tener sus comités locales integrados por norma y por ley con integrantes que

tienen mucho que ver con la administración de los Servicios Locales, o sea, están ellos evaluados por sus consejos, donde están representados profesores, estudiantes, directivos, incluso unidades vecinales... comunitarios que están vinculados a los colegios. (DD-5, 29)

#### 4.2.2 La sombra del mercado: el arrastre del financiamiento

Tal como hace referencia la cita que da inicio a este apartado, la implementación de la NEP es un proceso de luces y sombras. La principal falencia de la legislación es la mantención del sistema de financiamiento de la educación. Este es el principal factor que tanto docentes directivos como otros profesionales de la institucionalidad educativa identifican como debilidad del sistema. Es un aspecto que la NEP no modifica y, en este sentido, es un aspecto que se arrastra desde el sistema previa entrada en vigor de la legislación.

En consecuencia, muchas de las dificultades vinculadas al sistema de financiamiento y la subvención escolar dependiente de la matrícula continúan siendo un obstáculo para la gestión y liderazgo de las escuelas públicas. Esta problemática es uno de los factores más presentes en el discurso de docentes directivos y los profesionales de la institucionalidad educativa, evidenciando el mayor nivel de acuerdo entre entrevistados, independiente de su mirada más o menos favorable en relación con la NEP y su proceso de implementación.

Cabe mencionar que, durante el proceso de recogida de datos de la presente investigación, la falta de recursos y los problemas vinculados al financiamiento de la educación pública emergen como el primer ámbito al que hacen referencia en su discurso los docentes directivos, independientemente de la estrategia utilizada para elicitar dicho discurso o el orden en que se plantearan las preguntas en las entrevistas. Es, a la vez, el tema que evidencia el mayor nivel de acuerdo entre los profesionales entrevistados.

##### 4.2.2.1 Con plata se compran huevos.

Según señalan docentes directivos y profesionales de la institucionalidad educativa, la mantención del financiamiento del sector educativo público constituye el mayor vacío

de la NEP. Es una legislación sin recursos, lo que dificulta las posibilidades de modificar el lugar que ocupa la educación pública a nivel sistémico:

A ver, con dinero compramos huevos. Cuando quieren un cambio... Tú cuando quieres un cambio, ese cambio siempre tiene un costo y ese costo, por cierto, la obligatoriedad de la administración es dártelo, cederlo, brindarlo para que puedas instalar tu desafío que tienes (DD-9, 7)

Según señalan profesionales de la institucionalidad educativa que formaron parte de la más temprana discusión parlamentaria de la NEP y su puesta en funcionamiento, el financiamiento fue un tema imposible de llevar a la discusión. La sola propuesta de buscar un camino alternativo de financiamiento para la educación pública ponía en riesgo la posibilidad de llegar a promulgar una ley orientada a fortalecer el sistema educativo público. Por cierto, los obstáculos para modificar este aspecto basal del sistema de mercado no sólo se articulan desde “Chile Vamos”, la coalición de partidos representante de la derecha política chilena, sino también desde la Nueva Mayoría como conglomerado político oficialista durante el gobierno de Bachelet:

Muchos en el momento de la discusión de la ley y probablemente el propio Rocco, éramos partidarios de que en la ley fuera el cambio de financiamiento, ¿No? En la que después se transformó en 21.040, tuviera también aparejado un acápite que tuviera que ver con el cambio del financiamiento al sistema escolar, por lo menos en esta estructura, y ya después la íbamos haciendo o en la medida en que los territorios fueran pasando a Servicios Locales, se fueran sumando a este nuevo sistema de financiamiento. Eso fue imposible, al punto que la discusión de la Nueva Mayoría era [...] que si nosotros como equipos técnicos, en fin, los compañeros del ministerio, insistíamos en esto, la ley se caía, porque la derecha, pero no solo la derecha, también la Democracia Cristiana, se iba a hacer imparable. Inviabile un cambio en el modelo de financiamiento. Walker estuvo ahí muy en contra, si no me equivoco. Me acuerdo que la discusión la llevó con Bachelet en esa época. (PI-11. 44)

El sistema está bien inspirado, el sistema está bien pensado, pero su implementación tocó con dos cosas. Uno, un vacío que viene producto de la forzada marcha que tiene que hacer el gobierno de Bachelet para sacar esto adelante antes del término de su mandato, en condiciones bastante adversas. Curiosamente, no con los adversarios políticos, sino que porque recibía

espolonazos en su propia coalición y el particular de la Democracia Cristiana. (PI-1, 88)

Tal como indica la referencia anterior, la discusión parlamentaria de la NEP no pudo integrar en la discusión la posibilidad de modificar el sistema de financiamiento. La discusión no sólo significaba el rechazo inmediato desde la bancada de derecha opositora al gobierno, sino también desde partidos políticos pertenecientes a la Nueva Mayoría, como conglomerado político oficialista. Según indica la informante, la más férrea oposición desde dentro del conglomerado de gobierno lo realiza la Democracia Cristiana, principalmente a través del referido senador Ignacio Walker.

En consecuencia, al no contar con el respaldo ni siquiera desde dentro del oficialismo, resultó imposible la posibilidad de plantear un financiamiento alternativo al sistema educativo público. Según agrega la entrevistada anterior, el financiamiento “fue un búnker” intocable, imposible de llevar siquiera a la discusión de la política educativa:

Entonces tampoco iba a ser una coalición que iba a apoyar con uñas y dientes una transformación como esta, pero quiero decir que el sistema de financiamiento fue un búnker, o sea, eso es un intocable, y yo no sé cuánto tiempo más va a ser intocable, me lo pregunto. (PI-11, 53)

El financiamiento es uno de los pilares estructurales del sistema de mercado educativo. Según indican profesionales de la institucionalidad educativa, las leyes que configuraron progresivamente el sistema de financiamiento de la educación en Chile lograron consolidar las condiciones de mercado para incentivar la apertura del sector a la inversión de privados.

Como indica la referencia siguiente, “el mercado educativo no se desarrolla con facilidad”, por lo que la intervención del Estado en la conformación de dichas condiciones requirió una progresiva articulación legislativa desde la cual ofrecer estímulos a los inversores, asegurando el retorno de la inversión y la rentabilidad de la empresa educativa. Si bien la reforma de la dictadura genera el marco de operación e instala el modelo de mercado aplicado a la educación, fue necesario que los gobiernos democráticos consolidaran el sistema, a través de la promulgación de políticas educativas de mercado desde las cuales generar mayores estímulos a la inversión privada:

...los primeros años de la constitución del mercado educativo, los colegios particulares subvencionados... ni siquiera hay un estímulo. El mercado no se desarrolla con tanta facilidad. Hay ciertos marcos legales, recordemos que todo el marco legal que da la dictadura inicia con mucha fuerza entre el año '81 '82, después se detiene y solamente se vuelve a retomar con la derrota del plebiscito y, en particular entre finales del '89 y principios del año '90. Se dictan tres leyes fundamentales ahí, la ley que viene a consagrar el *voucher*... eso es un decreto más encima, ni siquiera es una ley; la ley que le cambia el rol constitucional al Ministerio de Educación, el Ministerio de Educación Pública pasa a Ministerio de Educación sin apellido. Ese fue un concepto que tiene mucho trasfondo; y por último la LOCE, el 10 de marzo de... simbólicamente la última ley de Pinochet. (PI-1, 20)

A través de este sistema, se abre la posibilidad a los establecimientos particulares subvencionados por el Estado de recibir fondos públicos para su funcionamiento y cobrar una matrícula y mensualidad adicional a las familias. Según agrega el profesional, el sistema de financiamiento forma parte de un “doble juego” desde el cual se comprende el estado de la educación pública previa implementación de la NEP y las reformas desmercantilizadoras impulsadas por el gobierno de Bachelet durante su segundo gobierno:

...el estímulo del financiamiento compartido que viene a consagrar que por primera vez el Estado les pasa plata a los colegios, pero además los colegios capturan plata de los padres de forma legal, hasta antes de eso era paralegal, no era ilegal, era paralegal. Entonces con eso, esto se dispara ¿ya? y desde esa perspectiva, está este doble error: unas políticas públicas que en la práctica estimulan la creación de colegios privados, particulares subvencionados que reciben recursos del Estado, y la otra es el abandono de la educación pública. Tenemos ese doble juego (PI-1, 20)

Dada la relevancia que el aparato legislativo vinculado al financiamiento y el rol que cumple como cimiento del sistema de mercado, su modificación resulta vetada desde la clase política, no sólo de la derecha más conservadora, sino también desde gran parte del oficialismo. El resguardo del modelo de financiamiento del sistema como aspecto basal del mercado educativo lo sitúa como un “bunker” imposible de llevar a la discusión parlamentaria, según señalan los informantes.

En consecuencia, al no ser siquiera viable una discusión parlamentaria que cuestionara o planteara alternativas al financiamiento, la implementación de la NEP arrastra los problemas de recursos propios del sistema educativo público un marco de mercado. Los SLEP entran en operación con problemas de presupuesto desde su instalación en el territorio, con recursos insuficientes para atender las demandas que arrastra el nuevo sistema.

Tal como se ha señalado, desde el Estado se realizó una inversión que garantizara el traspaso de las escuelas municipales sin deudas a los nuevos SLEP. Pero la magnitud de la deuda, el estado precario o “miserable” de las escuelas en términos de infraestructura – las escuelas Frankenstein – y las malas prácticas de alcaldes que “inflaron” la contratación de personal, conlleva que los SLEP como nuevas instituciones arrastren problemas de financiamiento desde su puesta en marcha. Esta mala práctica desde las alcaldías, referida con mayor detalle en un apartado previo, aumentó todavía más el déficit de recursos para la implementación de la NEP:

Esas personas no reunían las competencias del todo ¿Qué es lo que sucedió una vez que...? Por lo menos pasó acá, que ya sabían que iban a ser traspasados, se “arreglaron” – no sé cómo decirlo –, mejoraron sus remuneraciones y quedaron con una cantidad de meses, de tal manera que cuando sea el traspaso, postulan a cualquier puesto del Servicio Local de competencia profesional, quedan con una remuneración alta y eso va generando un hoyo financiero en el sistema que obviamente va generando deudas y va generando problemas (DD-6, 15)

En consecuencia, para docentes directivos entrevistados, el financiamiento continúa siendo un obstáculo para la gestión y liderazgo pedagógico de la escuela pública ante la falta de recursos para desarrollar la tarea formativa. Tal como indican docentes directivos, es un problema que “se arrastra” desde el sistema administrativo previo y que eventualmente pone en riesgo los objetivos de la NEP:

Hoy, cuando nosotros pedimos, por favor, si nos pueden enviar, que cuánto es el dinero que tenemos, cómo lo proyectamos, etcétera, se justifica diciendo que hay un pozo enorme, estamos en bancarrota, hay un déficit terrible, pero nunca dan cifras, nunca dan las respuestas que nosotros esperamos. (DD-10, 11)

Entonces, llegamos a una conclusión que, si bien estaba financiado este proyecto, este proceso de traspaso para pasar con deuda cero, porque ese es uno de los principios administrativos, sí, una de las bases que debía tener para hacerse de traspaso para producirse... Si bien eso estaba... eso quedó así a través de recursos FAEM o recursos FAGEP que recibían los municipios en su momento, no logró, no. Bueno, se tuvo que recibir o tomar una educación pública con los mismos problemas, las mismas problemáticas, por lo tanto empezamos a arrastrar una serie de situaciones que hoy día están generando uno de ellos, que espero no desenfocuen en la Nueva Educación Pública (DD-6, 15)

Desde el discurso de docentes directivos, los fines de la NEP responden a los desafíos de la educación pública nacional. Los fines que persigue la legislación son valorados desde las comunidades educativas, en relación con la mejora y el fortalecimiento de una educación pública de calidad, orientada a la formación integral de los y las estudiantes, con un enfoque democrático y a través del trabajo colaborativo entre las comunidades educativas. Sin embargo, estos objetivos no pueden ser alcanzados en las actuales condiciones de la escuela pública:

Si nosotros nos ponemos a revisar la ley, la ley habla de calidad integral, habla de trabajo colaborativo, habla de la participación ciudadana, habla también de promover la participación en el territorio, de apropiarnos del territorio, conceptos en los cuales yo creo profundamente. Entonces, pero el tema es cómo estos principios que promueve esta educación pública, esta Nueva Educación Pública, no se pueden concretar en un ambiente deprivado, precario, en el cual no existen las condiciones. (DD-8, 14)

...fundamental y básico que se creen las condiciones adecuadas para ello y eso pasa por infraestructura, por contar con el personal adecuado, pasa por contar con los recursos (DD-15, 54)

### 2.2.2.2 El Estado Subsidiario

*Subsidiario:* Según la RAE, como adjetivo aplicado al ámbito del derecho, se refiere a una acción o responsabilidad que suple o reemplaza a otra principal.

En un apartado precedente, se hace referencia a la expectativa que la tramitación y posterior entrada en vigor de la NEP generaba desde las comunidades educativas en relación con el Estado Docente como ideario. Dicho ideario constituye para los profesionales del ámbito educativo la posibilidad de recuperar el rol que el Estado chileno ejerció en relación con la educación pública y la formación ciudadana desde su conformación como república.

La reforma de mercado de la dictadura reemplaza el rol del Estado Docente por el de un Estado subsidiario. Es decir, en un mercado educativo en que la formación de los hijos corresponde al ámbito privado, el rol que asume el Estado es subsidiar la elección de establecimiento como prerrogativa del grupo familiar. En dicho modelo, la Constitución resguarda la “posibilidad de elegir” el proyecto educativo que responde a los intereses de los padres, vinculado directamente a la libertad de crear proyectos educativos, con o sin fines de lucro, según fuese definido en la reforma educativa de la dictadura. El modelo a través del cual se concretan los subsidios estatales, en el caso del sistema chileno, es a través de voucher (Ruiz-Schneider, 2010)

Las organizaciones educativas reciben así un monto que depende de la matrícula y asistencia promedio mensual de los y las estudiantes. De este modo, el establecimiento educativo se responsabiliza por la asistencia de los alumnos, pero supone que el ingreso de recursos puede variar en función de dicha asistencia o factores contextuales:

Bueno, eso también tiene que ver con la cantidad de alumnos que tenemos por colegio, si los colegios en realidad se sostienen y es por eso también como te digo, vuelvo a insistir, la crítica de cómo nosotros mantenemos las escuelas, porque las escuelas se mantienen con una subvención que tiene que ver con la asistencia diaria. O sea, la asistencia media en el mes, entonces un mes tú puedes recibir cien pesos y el otro mes recibe ochenta porque justo ese mes los cabros [niños] se enfermaron, no sé, hubo paro [...] tenemos también el dinero que se recibe por la

SEP que es la Subvención Preferencial y además, bueno, tenemos otra subvención que es la subvención PIE (DD-23, 9)

La directora hace referencia en la cita anterior a subvención variable con que cuenta el establecimiento, en relación con aspectos que no siempre puede gestionar la escuela, como los casos indicados de enfermedad o paro de docentes. Por otra parte, a la subvención regular se agrega la Subvención Escolar Preferencial (SEP), que ofrece un monto adicional por cada estudiante vulnerable del establecimiento educativo y el Programa de Integración Escolar (PIE), que aporta fondos adicionales para la atención de niños, niñas y adolescentes con Necesidades Educativas Especiales (NEE). Este último programa es de adscripción voluntaria para los establecimientos (MINEDUC, 2018).

Como se ha indicado, el monto que la subvención estatal asigna a cada establecimiento se relaciona con la matrícula y la asistencia promedio mensual de los y las estudiantes, por lo que el sistema de financiamiento implica un ingreso variable para la organización educativa. Es decir, es una subvención que puede variar mes a mes para las escuelas, pese a que cuentan con gastos fijos, como el pago de los salarios de los profesionales, por ejemplo, o los insumos básicos para la realización de la tarea educativa:

Creo que fue el primer síntoma, porque nosotros tenemos un sistema de financiamiento que, en el fondo, responde a una subvención por clase presencial, pero no consideraba o no se considera – porque eso no se ha resuelto todavía – que en la escuela sigue pagando luz, siguen pagando agua, a un profesor no le pagan menos por tener menos asistencia de estudiantes. (DD-6, 1)

El sistema de financiamiento, desde el discurso de docentes directivos, conlleva consecuencias negativas para las escuelas. En primer lugar, al depender de la matrícula que consigue el centro educativo, aquellas escuelas que no cuentan con matrícula suficiente se sitúan en riesgo de cierre, al no resultar proyectos educativos sostenibles. Es decir que una baja matrícula aumenta el riesgo de cierre del proyecto educativo. Para los establecimientos públicos, según señalan directores y directoras, es un riesgo latente en el marco de un mercado educativo en el cual las familias han optado por el sistema particular subvencionado. Tras varias décadas de la reforma de mercado, se identifica

una caída progresiva del número de estudiantes o “fuga de matrícula” desde la escuela pública a la educación particular subvencionada:

Hay escuelas en Arica que tienen la escuela... Hay una escuela que se llama [menciona el nombre de la escuela], que es de niñas, tiene 150 alumnas, tienen desde prekínder a octavo, me parece, o segundo medio. No les da. Es una escuela que, más encima, sus cursos tampoco son como los cursos de los subvencionados que son de 45. En el colegio, nuestros cursos son hasta 35 alumnos ¿ya? Nosotros eso nos pusimos como barrera, pero tenemos cursos de 20 alumnos. Entonces, no se pagan. (DD-23, 101)

La directora entrevistada describe una instancia en la que plantea directamente a profesionales del SLEP cuál es la matrícula requerida en su establecimiento para asignar continuidad al proyecto educativo y evitar el riesgo de cierre:

Al mismo a ATP y a la otra señora que era la encargada de platas del SLEP le dije ‘¿usted me podría hacer el cálculo de cuántos alumnos necesito tener yo para mantener la planta que tengo ahora en el colegio?’ No, es que no tenía el dato. Entonces, yo le digo ‘mire, si ahí yo más o menos viendo datos, yo a lo menos tengo que tener 300 alumnos, al menos 300 alumnos’ y tengo 280. (DD-23, 101)

...entonces ahí vamos a tener certeza, esperamos tener certeza del estado financiero de la escuela, en relación a matrícula, subvención regular, subvención SEP, PIE, si nos estamos sustentando o no, si falta. (DD-14, 15)

Hoy día yo no tengo esa seguridad ¿me entiendes? Ni se la puedo transmitir directamente a los profesores. (DD-3, 8)

Como se identifica en las últimas referencias, la continuidad del proyecto en relación con la subvención aumenta la incertidumbre ante el posible cierre de establecimientos que no logran sustentarse. Una consecuencia directa del sistema de financiamiento en base a matrícula y asistencia de los estudiantes es la mantención de lógicas de competencia por captar la elección de las familias entre establecimientos públicos. Previa entrada en vigor de la NEP, la investigación en educación describía prácticas de competencia incluso entre establecimientos públicos pertenecientes al

mismo municipio (Bravo, 2019). Estas prácticas permanecen entre establecimientos del territorio al que pertenecen las escuelas del SLEP.

En efecto, esta competencia entre establecimientos públicos se arrastra como lógica de funcionamiento entre las escuelas pertenecientes a un mismo SLEP. Según indica la siguiente referencia, resulta una práctica “perversa” supone “sacar a los estudiantes” de la escuela vecina. Sin embargo, ante el desfinanciamiento en el que se encuentra la educación pública, docentes directivos dan cuenta de la necesidad de captar más estudiantes para evitar el riesgo de ser cerradas o fusionadas con otro establecimiento:

Directora: Porque además es súper perverso, tienes que... Ahora en diciembre, bueno, en septiembre a diciembre, tienes que salir a captar alumnos para sacárselo a la escuela de al lado, que es de tu mismo Servicio...

Entrevistador: ¿Por qué tendría que darse eso en un...? Entiendo que esta lógica se haya dado bajo el esquema municipal, porque claro, un particular subvencionado tiene que competir con el municipal, los municipales entre sí, pero si ahora dependen todos de un mismo Servicio Local...

Directora: Porque los Servicios Locales tienen claro que van a tener que cerrar algunas escuelas.

Entrevistador: *Okay*, qué buena respuesta y que veo, ahora que lo pienso, van a cerrar las que tengan menos matrícula.

Directora: Evidentemente, menos matrícula. Porque si tú... Por ejemplo, nuestra escuela. En la escuela que estoy tengo menos de 300 alumnos. Somos 25 profesores. En total, somos 65 personas que trabajamos entre los auxiliares de aseo, los profesores... saca la cuenta ¿Cuánta plata tienes que tener para mantener a tus 65 personas (DD-23, 99)

Sin embargo, para la mayor parte de docentes directivos y profesionales de la institucionalidad educativa esta lógica por captar matrícula es contraria a la ética de la educación pública. Desde el enfoque de estos profesionales, la competencia por matrícula se encuentra vinculada a prácticas de selección de estudiantes, que actualmente están prohibidas por ley en establecimientos que reciben recursos del Estado (Benavides-Moreno, 2023). La investigación educativa describe estas prácticas aplicadas por establecimientos, previa entrada en vigor de la Ley de Inclusión Escolar (20.845/2015). Para lograr posicionar al establecimiento como alternativa susceptible de

elección por las familias, se seleccionaban estudiantes con altos resultados académicos, realizando pruebas de ingreso y entrevistas a los padres y apoderados como requisito previo a la matrícula del estudiante (Carrasco et al., 2015; Carrasco et al., 2017; Contreras et al., 2010; Raczynski y Hernández, 2011).

El objetivo era, de este modo, asegurar un buen resultado en las evaluaciones estandarizadas y, en efecto, captar el interés de las familias, aumentando la matrícula del establecimiento. De ahí que esta práctica o lógica de trabajo resulte, para los informantes, contraria a la ética de la escuela pública, según señala la siguiente referencia:

...la ética tenía que ver con esta convicción profunda, profunda de los directores y directoras, de que la selección era una medida lo más lejano a la ética de la educación pública, que por convicción yo debía matricular en mi escuela o liceo a todos los que llegaran, a todos, sin preguntar nada. Yo era escuela pública, estaba enclavada en un territorio, tenía espacio, tenía convicción de que esos niños que vivían en ese territorio eran mi responsabilidad desde el punto de vista de su proceso escolar y eso bastaba y sobraba para que llegara esa familia y decir aquí vengo con mi certificado de nacimiento y ya. Y esto de las pruebas, los exámenes las entrevistas... instaladísimo en el sistema municipal ¿no? (PI-12, 139)

Otro factor que se arrastra desde la administración municipal referida por profesionales del ámbito educativo es la decisión de algunos municipios de eliminar la alternativa formativa científico-humanista – enfocada en la continuidad de estudios a nivel universitario – limitando la oferta pública municipal a establecimientos de formación técnico-profesional. Este tipo de establecimientos ofrecen la posibilidad de contar con un título técnico al finalizar la enseñanza secundaria:

Profesional institución: Por ejemplo, en el caso de Coquimbo, la disputa en la educación secundaria con el mundo privado se saldó con que el municipio de Coquimbo optó, en algún momento, por educación técnico-profesional.

Entrevistador: ¿El Insuco y esos colegios grandes de ahí?

Profesional institución: El Insuco, el Industrial, el Fernando Binvignat, el Liceo Marítimo de Tongoy, son puros liceos técnicos ¿por qué? Porque como lo hicieron técnico, en particular los de carácter industrial, son más caros y el mundo privado explora menos en ellos. Entonces, encontró ahí una pequeña veta. Claro, esto les permitió sobrevivir durante muchos años, pero eso significa que, si tú mejoras la

educación pública, pero no tienes colegios abiertos que estimulen una demanda en el ámbito científico-humanista, no vas a tener nunca matrícula, nunca te van a llegar nuevos estudiantes a esa área. (PI-1, 72)

Según indica la última cita, ante la competencia que significa la alternativa particular-subvencionada, desde el municipio se limitó la oferta pública a la formación técnica ya que este tipo de establecimientos requieren una inversión mayor para su operación, en tanto requieren contar con maquinaria o instrumentos específicos para la formación orientada a los requerimientos de la industria. Por esta razón, la inversión de privados en este tipo de establecimientos es menor o nula en algunas zonas del país, según indica el profesional informante.

La lógica de financiamiento del sistema obstaculiza además el resguardo de las trayectorias formativas de todos los estudiantes, según plantea la legislación. Docentes directivos hacen referencia al programa de Programa de Integración Escolar (PIE), dirigido a resguardar el derecho educativo de niños, niñas y adolescentes con Necesidades Educativas Especiales (NEE). El PIE supone contar con el apoyo de profesionales especializados – fonoaudiólogos, psicólogos o especialistas en educación diferencial, por ejemplo –, por lo que su costo es elevado. Pese a recibir subvención estatal, resulta complejo de gestionar para los establecimientos porque el monto de dicha subvención es limitado:

Aparte que es muy caro... nosotros, ponte tú, en la escuela que estoy, nosotros tenemos una matrícula de 300 alumnos desde prekínder a octavo y en la plataforma, para recibir esta cosa de la subvención por PIE, tenemos unos 60, pero en realidad se atienden como 80, 90 alumnos porque no alcanzan, porque los papás no tienen el dinero, por ejemplo, de hacer un examen médico, un examen neurológico y si no va con el examen neurológico no te lo aceptan. Bueno, hay una cantidad también y que tiene un límite (DD-17, 9)

Según menciona la directora, la subvención vinculada al programa PIE es limitada a un porcentaje de estudiantes por aula y establecimiento. Por otra parte, requiere de la certificación de un profesional a cargo de certificar la condición específica del estudiante en términos médicos y el tratamiento o apoyo asociado a dicha condición. Para familias

empobrecidas, no es posible costear este examen, por lo que los establecimientos públicos atienden a más estudiantes en el programa PIE del que indica la subvención.

Tal como ha hecho referencia una cita previa, el sistema de financiamiento cuenta con asidero constitucional, por lo que no es viable pensar una vía alternativa en la medida en que no se modifique la Constitución Política de Chile. Como se ha descrito previamente, la implementación de la legislación coincide con el llamado a plebiscito por una nueva constitución política. Dicho contexto significó – según se identifica en el discurso de docentes directivos– una alternativa o posibilidad de cambio futuro en relación con el fortalecimiento de la NEP:

Nada de esto va a poder cambiarse – incluso la reformulación de los SLEP – si no se aprueba el 4 de septiembre [la propuesta de nueva Constitución]. Y tiene toda la razón el caballero, la educación... en cuanto a que ya no sea el pago por asistencia, sino que sea basal. Es una cuestión que no aguanta más, por lo menos yo soy de la visión que [...] la educación tiene que reventar, yo creo que no tenemos en cuenta que esta cuestión no funciona, que no hay plata, que no hay (DD-22, 172)

...la subvención que se tiene desde el ministerio es por asistencia, que también es algo que yo creo que hay que sacarlo en esta nueva Constitución o ver la forma de que de la Constitución saque una ley, porque este financiamiento que hay sobre asistencia es terrible. (DD-8, 7)

Sin embargo, como resultado del plebiscito, la Constitución Política se mantiene hasta hoy. Con una abrumadora mayoría, la ciudadanía chilena optó por rechazar la nueva propuesta constitucional. La subvención que opera actualmente en el sistema educativo público opera en base a la matrícula del establecimiento y la asistencia real – en relación con dicha matrícula – de los niños, niñas y adolescentes al establecimiento.

Si bien las sucesivas evaluaciones intermedias de la NEP – contempladas en la legislación como parte del proceso de implementación nacional – dan cuenta del financiamiento de la educación pública como problemática central, es un ámbito que permanece sin modificaciones. Este aspecto da cuenta del apego que la clase política mantiene por el financiamiento como base del sistema educativo de mercado:

...con mucha digamos crítica a los partidos de por qué había un apego a la mayor medida neoliberal de la dictadura, que era que lo representaba el modelo de financiamiento educativo, o sea, ¿por qué no romper con eso? ¿Por qué no hacer una experiencia piloto con un modelo intermedio? Ya, ya, si la subvención y los *vouchers* iban a seguir existiendo, si para eso tiene que cambiar la constitución, pero lleguemos a un modelo intermedio. (PI-11, 50)

#### 4.2.2.3 Cumplir con los fines de la NEP, pero sin recursos.

Para los directores y las directoras informantes, la consecuencia más evidente del sistema de financiamiento es la falta de recursos básicos para cumplir con la tarea formativa. Según indican, esta falta de recursos no permite cumplir ni siquiera con aspectos básicos para el funcionamiento de la organización educativa:

...hoy día el presupuesto con el cual se cuenta para cubrir las necesidades de la escuela no es suficiente. En ningún caso cubre las necesidades estatales. Y porque claramente tenemos todavía la ley de subvención por asistencia. (DD-14, 9)

En consecuencia, las acciones vinculadas a la mejora de la escuela pública no pueden ejecutarse según la planificación. Como se ha hecho referencia previa, los establecimientos planifican acciones de mejoramiento en el PME como instrumento de gestión, vinculando cada acción con los recursos asociados y el monto requerido para su ejecución. Sin embargo, el PME no siempre puede ejecutarse según lo planificado por la escasez de recursos:

Entonces, ante esa situación crítica, la primera dificultad con la que nos encontramos es que no podemos tener los recursos disponibles y tampoco tenemos tanto humano y material a tiempo. Y ahí ya se te cae la mitad de tu de tu plan. (DD-8, 26)

Lamentablemente, nosotros no tenemos los recursos y siempre estamos en contra para poder desarrollar en forma libre, autónoma y por cierto creativa, lo que se podría hacer en cada comuna, en cada sector, porque no tienes los recursos ni tienes tampoco el profesional a lo mejor idóneo en el sentido para lo que tú quieres realizar. Yo creo que estamos débiles en eso, hay que decirlo (DD-9, 7)

Entonces nosotros teníamos una vara alta, pensábamos que con el nuevo sistema la educación pública realmente iba a ser valorada, iba a ser respaldada y sin embargo hoy, yo te digo a la fecha que estamos ahora, ya terminando octubre, yo aún no sé mi presupuesto SEP, por ejemplo, que es una subvención especial para los niños preferenciales. Y con eso nosotros podríamos hacer muchas cosas que tenemos en nuestro Plan de Mejora, sin embargo, nuestro Plan de Mejora quedó ahí *stand by* porque no tenemos presupuesto. (DD-21, 5)

Desde la mirada de docentes directivos, la orientación y acompañamiento técnico pedagógico que ofrecen los SLEP, así como las estrategias de trabajo colaborativo y en red que plantean para la mejora de la educación pública se ve reducida a un “discurso bonito”, pero que no puede ejecutarse ante la falta de recursos:

Ahora, a mí me da lo mismo si es de derecha, izquierda el que maneja el Servicio Local, me interesa que se mejoren los procesos porque está bien, ellos hablan de procesos, mejorar los procesos, mejorar los procesos, pero si no están los recursos, ¿cómo vamos a mejorar los procesos? Eso en definitiva es lo que yo te quiero decir. Se han mejorado los procesos, super bueno el discurso. Bien, yo me junto a participar en la red de profesores de ciencia, de matemáticas, pero si no tengo los recursos para llevar es bonito lo que se habla, pero ¿cómo lo llevo a cabo? (DD-12, 34)

...en los colegios así que no tienen caja chica absoluta, ni pal [para] cloro, y no sé cuándo vamos a estar hablando de un cambio de paradigma [...] yo creo que el tema de del financiamiento es algo tan básico que a mí me da pena pensar que todavía estemos viendo financiamiento, infraestructura y que no estemos realmente pensando en una educación territorial (DD-22, 20)

Si los Servicios Locales realmente quieren que la educación pública tenga el valor que debiera tener y que sea un referente y que sea un agente de cambio para nuestros estudiantes, para la realidad de nuestra ciudadanía, es fundamental y básico que se creen las condiciones adecuadas para ello y eso pasa por infraestructura, por contar con el personal adecuado, pasa por contar con los recursos y pasa también por respetar las autonomías de los establecimientos educativos. (DD-15, 54)

Como se ha hecho referencia en un apartado precedente, las administraciones municipales evidenciaban diferentes niveles de eficiencia en la gestión de recursos

públicos. Para docentes directivos entrevistados, el nivel de eficiencia en la gestión de recursos variaba en función del nivel de prioridad que asignaba cada alcalde a la gestión de la educación pública. En consecuencia, para directores y directoras que valoraban la gestión municipal en relación con los recursos disponibles para desarrollar la tarea formativa, el tránsito a los SLEP no evidencia mejoras en el ámbito específico de la gestión de recursos:

...nunca habíamos pasado nosotros esta miseria. Eso es lo que más... nunca habíamos pasado una miseria de decir no tenemos fundas para guardar estos documentos de estos estudiantes. No. Tengo la disyuntiva ¿Imprimo estos documentos y qué pasa si los dejo ahí y se llenan de polvo? Porque no están las condiciones para guardarlos. Entonces, yo digo ¿no? es como loco. Los compro yo y de hecho yo me he resistido a comprar ese tipo de materiales, porque digo no corresponde, si estás comprando cosas que el gobierno, el Servicio Local debe de proveer. (DD-12, 36)

Cuando a mí me preguntan, no sé, por ejemplo, directora ¿Cuántos vidrios le faltan? Y yo puse 60 todos se asombraron ¿Por qué le faltan 60 vidrios? O sea, estamos hablando si... Si me faltan 60 vidrios no es porque yo los quiera quebrar ni me faltan porque yo no los he querido reponer, es que no hay recursos para reponer. (DD-23, 5)

...nosotros, yo he peleado al máximo... a mí no me quieren en el Servicio para nada, porque yo les digo las cosas tal como son, que romantizamos nuestra pedagogía, nuestra labor como educador. “Ay, qué bueno que el profesor, eso es compromiso, eso es vocación” no señora, yo le digo, esto no es vocación ni compromiso, es porque queremos que la pega [trabajo] salga. Yo quiero que mi estudiante me vea en la cámara y yo tengo que gastar mis recursos, mi luz, tuve que cocinar, ver mi guagua, todo mientras estoy hablando con mi estudiante y mientras estoy conteniéndolo, pero al docente lo han dejado botado. (DD-16, 24)

En las referencias anteriores, docentes directivos refieren a gastos que realizan profesores y profesoras para poder ejecutar la tarea. Según se indica en la última de estas citas, la realización de clases vía telemática o virtual durante el confinamiento por la pandemia, requirió de parte de profesionales del sector educativo una inversión en recursos materiales para ejecutar la labor: compra de cámaras, micrófonos, gasto en

electricidad, entre otros gastos en que incurrió el profesorado sin apoyo económico desde el gobierno; es decir, a los docentes “los han dejado botados”.

Sin embargo, la falta de recursos no se limita a insumos materiales, sino también a profesionales y trabajadores del ámbito educativo como recurso humano. Al no contar con los recursos vinculados a la subvención a tiempo, no es posible contratar al personal requerido para ejecutar las acciones de mejora consignadas en los instrumentos de gestión, según lo planificado por la comunidad educativa:

Este año no se ha podido implementar ningún Plan de Mejoramiento, no hemos podido adquirir los recursos porque no hay plata y, por lo tanto, todas las acciones que se han diseñado y que están declaradas tanto en el PEI como en el PME, no han tenido el impacto que uno espera porque, claramente, te falta el apoyo de recursos tanto humano como material [...] me refiero equipos directivos, no docentes, me refiero a todos, o sea, desde el auxiliar, desde el fonoaudiólogo, desde el psicólogo, o sea, desde todas las categorías. (DD-8, 26)

Una de las cosas que hemos tenido bastantes problemas es con los reemplazos, porque no están contratando reemplazos y yo creo que es por un ajuste financiero, o sea, lamentablemente recursos hay pocos. (DD-2, 73)

Yo llego a las 7:10 de la mañana y yo sin problema, a mí no me molesta, limpio el ingreso, barro, etcétera, pongo los artículos que hay que tener del COVID. No tengo ningún problema, pero si tuviéramos el reemplazo de esos funcionarios, la cosa sería diferente. Muy diferente. Si tuviéramos el reemplazo de manera oportuna de los de funcionarios de asistentes de la educación sería totalmente diferente también la situación. Entonces, claro, cuando hablamos de oportunidades, no tenemos las mismas oportunidades y todos dicen ‘pero es que tu colegio... Ojalá directora subir la matrícula’. (DD-10, 35)

Las últimas citas describen un problema frecuente de las comunidades educativas que no cuentan con profesionales de reemplazo en casos de enfermedad o baja de docentes y/o asistentes de la educación. Según indica la última directora, antes de iniciar la jornada laboral, se hace cargo de las tareas relacionadas con el aseo y limpieza del establecimiento – tarea que, según declara, “no le molesta” –. Sin embargo, la realidad de una escuela pública desfinanciada no significa que no reciba la presión externa por aumentar la matrícula del establecimiento. Es otro aspecto referido frecuentemente por

docentes directivos en relación con la falta de recursos: si bien se reconoce el problema de financiamiento del sistema público para implementar acciones de mejora, esto no significa que disminuya la presión externa por demostrar avances en términos de indicadores o resultados numéricos.

#### 4.2.2.4 Arrastre de la burocracia.

Para docentes directivos, la burocracia propia de la administración municipal resultaba un obstáculo para la gestión y liderazgo de los establecimientos públicos. Desde la mirada de directores y directoras informantes, la implementación de la NEP no logra solucionar este problema y, en muchos casos, resulta todavía menos eficiente que la administración municipal:

Ahora, lo que yo puedo decir de negativo en todo este proceso es la burocracia del sistema, pero de los recursos [...] yo la parte que yo encuentro que es pésimo es en los recursos materiales y recursos de personal y la burocracia que se viene en el sistema público. (DD-12, 8)

...el hecho de que todo el proceso administrativo sea tan burocrático y tan trabado, genera, digamos, una especie de... de sensación que yo no puedo avanzar. O sea, si yo no puedo comprar computadores, bueno, pero si tampoco puedo comprar ampolleta, eso ya se transforma en un... en un problema (PI-4, 165)

Los informantes reconocen que la gestión de recurso desde los SLEP es más transparente que en la administración municipal. Sin embargo, el “costo” de dicha transparencia en el uso de fondos públicos dificulta la posibilidad de contar con los recursos requeridos para el desarrollo de la tarea en plazos razonables:

Creo que es difícil hacer el cambio. Sí, porque yo que ya llevo 5 años trabajando como directora en la escuela, en un principio era mucho el dinero que se manejaba y uno tenía que rendir dinero ¿cierto? Y el trabajo es un poco más complejo, pero uno tenía libertades en cierta forma de poder acceder a ciertas cosas que quería comprar. Hoy día se hace más difícil, porque tenemos que hacerlo a través de

licitaciones y el proceso es mucho más lento entonces, claro, es un aspecto negativo, pero también creo que es importante para poder de alguna manera transparentar en lo que se gasta. (DD-21, 1)

Finalmente, la no modificación del sistema de financiamiento supone para las comunidades educativas arrastrar problemas o dificultades para la gestión y liderazgo de los establecimientos públicos. La escasez de recursos básicos para el desarrollo de la tarea formativa y la excesiva burocracia del sistema público son aspectos que “se arrastran” desde el modelo de financiamiento a través de subvenciones estatales. Este aspecto, según señalan docentes directivos, resulta “más de lo mismo” en relación con el sistema previo y no cumple con las altas expectativas de transformación que depositaron en la entrada en vigor de la NEP:

Estas altas expectativas que teníamos nosotros y que en el fondo no ha sido así. En el fondo, cambiaron una figura municipal por un Servicio Local que en el fondo funciona igual, que una corporación, pero con las limitantes de que como es del Estado, no tiene las mismas libertades de compras, adquisiciones e inversión que un privado. (DD-15, 70)

Yo creo que se instaló Servicio Local, pero que no ha sido las expectativas que... Voy a hablar por mí. Fui un luchador de salir del mundo municipal, pero todo lo que yo soñé, que esperaba y pensabairme con la alegría de que iba a haber un cambio sustancial no ha sido así. Es triste, pero hay que decirlo. (DD-9, 7)

El director responsable de la última cita está pronto a su jubilación. Según indica en la entrevista, la entrada en vigor de la NEP generó esperanzas de mejora en la gestión de la organización y en el fortalecimiento de la educación pública. Sin embargo, en relación con los factores que se arrastran a la nueva administración intermedia, dichas expectativas no se cumplen.

Para docentes directivos, al mantenerse el sistema de financiamiento sin modificaciones, no es posible pensar en una transformación del sistema educativo público desde un paradigma alternativo al predominante desde la reforma de mercado. En consecuencia, las expectativas de cambiar el paradigma o sustento epistemológico vinculado a la educación pública no es posible en un contexto en el que no están resueltos aspectos básicos para el funcionamiento de los establecimientos:

La estructura sigue siendo la misma en base a la matrícula. En realidad, eso es lo que pasaba cuando se pidió desmunicipalización: la idea era volver al Estado con todo lo que eso conllevaba, y que en realidad no ha pasado y entre eso era subir los aportes, ¿ya? tanto en infraestructura, equidad, inclusión y cosas que no han ido sucediendo. (DD-3, 15)

Deberíamos estar hablando hoy en día del cambio de paradigma. Si los Servicios Locales realmente quieren que la educación pública tenga el valor que debiera tener y que sea un referente y que sea un agente de cambio para nuestros estudiantes, para la realidad de nuestra ciudadanía [...] porque la educación va más allá, cierto, de la materialización de algo, el cambiar el espíritu relacionado con lo público, con la visión, con un cambio epistemológico de lo que consideramos lo humano y lo que queremos desarrollar de lo humano en este país (DD-22, 16)

Sin embargo, es importante relevar que, para la mayor parte de los informantes, las dificultades que implica la entrada en vigor de la NEP y las debilidades propias del sistema de financiamiento no significan descartar la NEP como política orientada a mejorar el sistema educativo público. Tampoco suponen dejar de avanzar en el fortalecimiento de la educación pública ya que, para estos profesionales, constituye parte de una “lucha” continua desde la escuela pública:

...estoy en completo desacuerdo con hoy día, digamos, la posición gremial del colegio de profesores y otras organizaciones respecto de detener o paralizar el proceso. Yo creo que el proceso debe continuar, debe continuar como estaba previsto. Yo he leído, leí, lo tengo, el informe de la Comisión Evaluadora, creo que es acertado en varios aspectos, ¿no? Sobre todo, en el administrativo financiero, efectivamente la ley, digamos, la estructura queda con muchos amarres del financiamiento del Estado, que más bien le ponen una camisa de fuerza que darle alas para crecer ¿no? Eso es efectivo, pero yo creo que eso se debe modificar (PI-11, 143)

Yo creo que les falta, como muchas de las leyes que se hacen en Chile, les falta el músculo económico ¿ya? pero eso, eso pienso, de que hay, de que se puede construir con los pilares que da la ley (DD-2, 48)

Mientras no estén esas condiciones por las que todos luchamos siempre tenemos que seguir trabajando y dando lo mejor, entonces creo que cuando exista esa comprensión de que no podemos seguir justificando con la falta de recursos o sea que está obviamente siempre es una lucha ahí (PI-6, 156)

### 4.3 Articulación entre instituciones

Con el propósito de fortalecer la educación pública a nivel nacional, la NEP crea nuevas instituciones de nivel intermedio, modificando así la arquitectura institucional vigente. En consecuencia, la puesta en marcha de los SLEP supone la articulación de estas nuevas instituciones de nivel meso con la institucionalidad educativa preexistente. El siguiente apartado describe la articulación de los SLEP a la matriz institucional de sustrato, desde la mirada de docentes directivos y profesionales de la institucionalidad educativa. Según Parcerisa y Falabella (20XX), las instituciones que configuran el sustrato institucional de la NEP a partir de la Ley de Aseguramiento de la Calidad (Ley 20.529/2011) consolidan una compleja matriz institucional de control y rendición de cuentas, orientada según las lógicas de mercado predominantes en el sistema educativo chileno, como caso paradigmático de privatización educativa (Orellana y Bellei, 2019).

El “Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización” (Ley 20.529/2011) como política educativa, crea la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación, como instituciones orientadas a resguardar la calidad educativa a través de la evaluación y fiscalización de los establecimientos, según diversos estándares de desempeño aplicados a estudiantes y docentes. Para Parcerisa y Falabella (2015), esta política educativa consolida un Estado Evaluador, que orienta el sistema educativo según políticas de *accountabilty performativo* o rendición de cuentas de altas consecuencias para las escuelas.

La articulación de los SLEP con las instituciones de sustrato a cargo de la evaluación, orientación y fiscalización de los establecimientos públicos resulta relevante, en la medida que las comunidades educativas orientan su tarea a partir de los lineamientos que ofrecen al establecimiento este conjunto de instituciones que configuran el sistema. En consecuencia, la articulación de los SLEP como instituciones de nivel intermedio a cargo de orientar a las comunidades educativas hacia los fines que

persigue la NEP, constituye un ámbito relevante en relación con la recontextualización de la política educativa desde el enfoque de docentes directivos.

#### 4.3.1 Una nueva arquitectura institucional

La entrada en vigor de la NEP, al modificar la arquitectura institucional previa, conlleva una rearticulación de las funciones y roles que asume cada institución a cargo de orientar la gestión de los establecimientos educativos. Sin embargo, desde el discurso de docentes directivos y profesionales entrevistados, no siempre es posible identificar una mirada común en los lineamientos que estas instituciones ofrecen a las organizaciones educativas públicas, generándose así un ámbito de tensión.

Desde la perspectiva de los informantes de la presente investigación, la articulación entre las instituciones que configuran la nueva arquitectura institucional es escasa o nula. Según señalan profesionales del SLEP, una escasa articulación entre instituciones se identificaba previa entrada en vigor de la NEP, pero esta problemática se hace aún más evidente desde su rol de acompañamiento y apoyo a las comunidades educativas:

...a mí me tocó estar en visitas de la Agencia en donde al mismo tiempo llegaba el DEPROV y al mismo tiempo llegaba la visita de la Superintendencia, entonces la escuela decía ‘oye, pero si estoy con visitas de la Agencia, ¿qué es lo que pasa?’ Me lo comentaron algunos directivos que me tocó entrevistar respecto al trabajo de la Agencia, eso pasó, pasó muchas veces, entonces... y eso nosotros lo informábamos y nadie *pescaba* [mostraba interés], entonces, esa dinámica de poca articulación del sistema que en la literatura aparece pero no se lleva a cabo en la realidad, desde el Servicio Local me pasa que se manifiesta aún más, porque si bien nosotros tenemos, por ejemplo desde la DEP tenemos como una encargada que nos apoya en la instalación, siento que más bien queda a las voluntades de las personas más bien (PI-3, 154)

También docentes directivos entrevistados hacen referencia a una escasa o nula articulación entre las instituciones que conforman el actual sistema educativo. Para docentes directivos, la entrada en funcionamiento del SLEP supone una nueva relación con la institucionalidad a nivel meso y macro, lo que supone el desafío de articular desde la escuela los lineamientos divergentes de la institucionalidad educativa. En este sentido,

el trabajo y orientación de las instituciones aparece para las comunidades educativas como no articulado:

O sea, para mí no hay articulación. Hasta el día de hoy, con decirte que la próxima semana tenemos la verificación del PME con mi asesor del Ministerio, que yo no he visto en mi perra vida, en todo este año no lo he visto, y se va a presentar aquí la verificación y va a decir ya, el PME y todo y el Servicio me mandó las evidencias de ello, revisión de carpetas y *chao pescado*. Y mi asesor del Servicio ni siquiera ha venido a preguntarme del PME. O sea, trabajamos solos. De verdad son cargos inventados, para mí, plata perdida, tiempo perdido que trabajamos solitos. (DD-16, 26)

No se vislumbra un trabajo articulado, con definiciones para cada establecimiento de acuerdo a la información, a toda la información que pueda haber disponible, a la información que entrega la Agencia de Calidad, a la información que entregan los datos de eficiencia interna que maneja el Mineduc, en fin. No se hace un plan de acompañamiento articulado entre estas instituciones para apoyar al establecimiento. (DD-8, 42)

No se articulan. No, es que no se articulan [...] O sea, vienen, pero no hay una coordinación. (DD-23, 77)

Mira, la verdad es que yo creo que no hay mucha articulación. Siempre hay como un sesgo, así como de competencia, de desconfianza, porque ellos deberían trabajar todo ahí mancomunados (DD-10, 29)

Según señalan docentes directivos, dicho “sesgo de competencia” referido en la última cita es consecuencia de una insuficiente delimitación de las atribuciones que corresponden a cada institución a partir de la entrada en vigor de la NEP. En este sentido, existen vacíos en relación con la definición de responsabilidades y áreas de trabajo que asumen los profesionales a cargo de orientar los establecimientos educativos. La puesta en marcha de los SLEP como nivel intermedio evidencia para los docentes directivos el vacío en dicha delimitación de funciones entre las instituciones en una nueva arquitectura institucional.

Uno de los roles que evidencia esta escasa delimitación de funciones es el de la asesoría pedagógica a cargo del MINEDUC a través de las Direcciones Provinciales de Educación (DEPROV). Previa entrada en funciones del SLEP, los profesionales de las

DEPROV asumían la elaboración y seguimiento del PME de cada establecimiento, como aporte principal en la orientación de la escuela referido por los directivos. Sin embargo, la asesoría para la elaboración del PME lo asume actualmente el SLEP a través de los UATP, por lo que el rol de apoyo en la elaboración y seguimiento de este instrumento de gestión se encuentra actualmente invisibilizado:

¿Quiénes están menos articulados? Yo creo que en términos de funciones el Ministerio con lo que eran los antiguos Departamentos Provinciales de Educación, porque nosotros no pasamos por ahí, la DEP como que los... no están eliminados, están como invisibilizados, pareciera. (DD-1, 35)

...mira, hubo una situación especial porque aquí el ministerio sede, a través del acompañamiento que tenían los asesores técnicos pedagógicos que teníamos de las Provinciales de Educación, ellos ya están cumpliendo ese rol, pero ese rol era un rol de visita una, dos veces al año, tres veces dependiendo del asesor que a uno le tocaba. Por lo tanto, ese rol lo cambia y lo asume el Servicio Local ¿ya? entonces ahí existe una mayor autonomía en la toma de decisiones. Creo que ahí hay un avance. (DD-6, 23)

Según señala el docente directivo en la cita anterior, este cambio de funciones significa un avance en la orientación de la organización. La asesoría técnico-pedagógica que ofrecían los profesionales de la DEPROV al establecimiento resulta obsoleta en relación con los desafíos que asume actualmente la escuela. Como se ha señalado previamente, una de las tareas que asume el SLEP en el territorio es la articulación de los instrumentos de gestión desde una mirada territorial, por lo que la orientación de los DEPROV se encuentra – en este contexto –, desactualizada y resulta poco pertinente:

Hoy lo único que siento yo que... siento que se ha ido quedando un poco en el tiempo respecto a la gente es como la DEPROV, yo siento que de repente como que hacen acompañamiento y todo pero es gente que está como muy pasada ya del tiempo y como que no se han modernizado los procesos (DD-21, 22)

Entrevistador: ¿Y en dónde encuentras tú que está el conflicto ahí?

Profesional Mineduc: En las líneas pedagógicas, porque los supervisores no tienen una línea pedagógica tan clara, porque por muchos años cumplieron la función solo de la supervisión de la calidad de la educación, esa era su consigna. Desde mi escasa experiencia en gestión, ellos para mí eran el Plan de Mejoramiento Educativo [...] yo

creo que está la duda de... o qué va a pasar, porque hay incertidumbre todavía, 'qué va a pasar con mi trabajo' *cachay*, como qué voy a hacer ahora sí la educación pública va a empezar en dos semanas y yo qué hago con mis 12 años de supervisión, ¿Me voy a la playa? ¿Hoy me jubilo? ¿Me transformo? Como que están ahí todavía...quedaron en un área indefinida, porque estando los UATP... (PI-13, 42)

Según se destaca en la referencia anterior, esta desarticulación genera un escenario complejo de incertidumbre para los profesionales lo que, a la vez, genera más dificultades para articular un trabajo colaborativo entre instituciones. En efecto, la tensión que emerge a partir de un vacío de la legislación en la delimitación de funciones obstaculiza un trabajo colaborativo y articulado:

...también se debe al temor que hay de perder la pega, como en el caso del DEPROV, siempre tenemos problemas con ellos porque sienten que su rol se puede ver un poco disminuido debilitado, entonces está como esa amenaza permanente de ellos me van a quitar el trabajo, y también porque en el Servicio Local hay mucha gente joven, entonces '¿qué me va a decir esta *hu...*?', que no es docente, y más encima chica, entonces es como... y más encima, mujer, ¿*cachay*? mujer, socióloga y chica entonces ¿qué me importa lo que me pueda decir ella? (PI-6, 144)

Como se ha señalado, esta escasa articulación entre instituciones no es nueva ni se limita al caso de la DEPROV. Según se identifica en el discurso de los informantes, la falta de articulación entre instituciones es una problemática de larga data, ya identificable previa entrada en vigor de la NEP:

...yo antes de llegar a [menciona SLEP] trabajaba en la Agencia de Calidad, ¿ya? Entonces vengo trabajando en el Estado hace rato y permanentemente ha sido mi duda de la articulación entre instituciones. Trabajando desde la Agencia era super difícil articularnos con otros estamentos del SACE (PI-3, 154)

No hay. No hay nada. No hay articulación. Nosotros pedíamos desde antes, desde el DAEM que se hiciera articulación porque de repente teníamos reunión de red con el Ministerio, las ATP, con los asesores [...] Llegó el Servicio, todos separados. Con decirte que mi supervisora en esa época, la [menciona el nombre], yo le decía "¿oye, usted se ha juntado con el Ministerio, por el Servicio Local?" "Directora, no tengo idea de quién es el director, no tengo idea quién va a hacer esto" "¿Pero cómo?" "No nos han dicho nada, directora, nada. Solo sabemos que se instala el Servicio Local, pero ni siquiera se han juntado con la SEREMI [Secretaría Regional Ministerial] para

ponerse de acuerdo en cómo está la cosa” “Chuta”. En esa época, estaba un director, “director, ¿usted se ha juntado?” “No tengo idea”, nada. Llegó el año pasado: nada. (DD-16, 26)

Profesionales del MINEDUC también dan cuenta de esta escasa articulación entre instituciones. Esto significa no sólo la coordinación operativa, sino que refieren lineamientos y enfoques de trabajo que no resultan articulables para los agentes de la organización educativa. Como se ha señalado previamente, la entrada en vigor de la NEP coincide con un contexto global complejo, marcado por la extensa suspensión de clases como consecuencia de la pandemia. En este contexto, Chile fue uno de los países que suspendió clases presenciales durante más tiempo en términos comparativos. Ante el prolongado cierre de establecimientos, una serie de iniciativas plantean respuesta desde la autoridad ministerial al actual escenario, asignando prioridades y proponiendo caminos para la mejora educativa en miras a atender las necesidades socioemocionales de estudiantes afectados por la cuarentena, el cierre de establecimiento y suspensión del contacto presencial. Así, desde el MINEDUC, se promueve un Plan de Reactivación Educativa, que propone flexibilizar las prácticas pedagógicas para priorizar los aprendizajes descendidos de niños, niñas y adolescentes:

Nosotros hacemos ajustes curriculares, hicimos una priorización, una actualización de la priorización curricular por la pandemia, hemos hecho orientaciones didácticas para la implementación o para el desarrollo de esta priorización curricular y actualmente estamos haciendo un montón de trabajo de campo, levantando información para hacer una actualización del currículum, de primero básico a segundo medio (PI-8, 28)

Sin embargo, desde la mirada del profesional del MINEDUC, esta orientación entra en conflicto para los agentes de la organización educativa a la hora de responder a los estándares que define la Agencia y los resultados de la evaluación estandarizada. El SIMCE no se reformula en respuesta a la priorización curricular que promueve el Ministerio, por lo que adoptar desde la escuela prácticas evaluativas orientadas desde una lógica diferente sitúa a la organización en riesgo de obtener un bajo resultado, con las consecuencias que implica para el establecimiento responsable:

Vamos y hacemos la charla del decreto 67 y hacemos el taller de la apropiación de la priorización curricular y decimos ‘profesionalidad docente’ como principio y decimos ‘toma de decisiones’ y lo que nos dicen siempre y me han dicho, he hecho diez o quince de esas difusiones y siempre me dicen, súper *bacán* [bien] pero igual viene el SIMCE. Viene la UCE [Unidad de Currículum y Evaluación], viene la UCE y nos dice ‘confiamos en ustedes, háganlo’, y viene la Agencia y no es que les diga... no es que vaya la Agencia a hacer la charla, pero tienen que responder al SIMCE (PI-8, 225)

El último caso citado, da cuenta del nivel de autonomía para la toma de decisiones con que cuentan las escuelas ante la relevancia que asumen los resultados de la evaluación estandarizada. La “profesionalidad docente” a la que refiere el representante del MINEDUC supone promover en las escuelas la toma de decisiones para la implementación del currículum en el establecimiento. Los talleres de difusión que el profesional del Ministerio desarrolla en las escuelas promueven la priorización curricular para recuperar y fortalecer los aprendizajes post pandemia, para lo que se releva la toma de decisiones profesionales desde la comunidad educativa en relación con las áreas que considera relevantes y que ofrezcan una respuesta pertinente a las necesidades de aprendizaje de los y las estudiantes, considerando también el bienestar y desarrollo socioemocional de niños, niñas y adolescentes.

En directa relación con esta priorización, el decreto evaluativo al que hace referencia (Decreto 67/2018) plantea a los docentes la posibilidad de articular el currículum desde el enfoque evaluativo que plantea la Evaluación para el Aprendizaje (EpA). Desde este enfoque, se orienta el desarrollo del currículum según criterios de evaluación definidos por el docente, en respuesta a las características del grupo y lo que el profesional considera relevante como objetivo de aprendizaje. Este enfoque evaluativo distingue, además, la evaluación formativa respecto de la calificación, promoviendo la retroalimentación continua de los estudiantes y la toma de decisiones profesionales según los niveles de desempeño que cada estudiante logra en relación con el criterio evaluativo. Sin embargo, tal como señala el profesional de MINEDUC, estas orientaciones entran en conflicto con la necesidad de responder a la evaluación estandarizada y ver afectados los resultados del establecimiento.

En el caso de los profesionales del SLEP, el análisis del discurso permite identificar una escasa articulación entre la DEP y los diferentes SLEP; una escasa coordinación entre

SLEP de diferentes territorios; y también refieren a falta de articulación en el enfoque de trabajo entre los profesionales de un mismo SLEP. Según indican estos profesionales, no existen lineamientos que articulen las prácticas y enfoques de trabajo entre los profesionales que se desempeñan en el Servicio. Reconocen en los lineamientos de la DEP una orientación contradictoria y que resulta poco coherente con el trabajo que los asesores del SLEP (UATP) realizan en el territorio. En consecuencia, no siempre es posible ofrecer respuesta oportuna a las necesidades planteadas por los establecimientos educativos:

...el rol de la DEP que más que ser un facilitador es un obstaculizador. Muchas veces los procesos que ellos solicitan, o sea, las cosas que ellos solicitan no son coherentes con los procesos que se están llevando a cabo en el territorio o responden tarde a las necesidades de los equipos [...] a mi parecer están muy desconectados del territorio están muy desconectados también de lo que pasa en los Servicios Locales. Podrán ir a hacer una visita a la escuela, no sé, sacarse una foto pero en términos técnicos yo creo que les falta mucho, mucho, ese acompañamiento a los primeros años, o te dicen una cosa luego lo cambian para otro, te mandan un instrumento, lo estamos construyendo, todo es así como respondiendo, respondiendo, respondiendo, pero no es que tú puedas tener la confianza en que tú dices, la DEP me dice esto entonces yo lo tomo como orientación y lo hago (PI-6, 131)

Cabe relevar que esta escasa articulación entre las instituciones, cuyo rol es orientar, evaluar, fiscalizar y asesorar técnica y pedagógicamente a las organizaciones educativas, supone para docentes directivos de escuelas públicas la tarea de articular coherentemente desde su rol las demandas de cada institución. Se identifican así, en el discurso de docentes directivos, respuestas estratégicas a los requerimientos externos:

El Ministerio nos pedía una cosa, la Seremi nos pedía una planilla de vinculación y el Servicio nos pedía lo mismo, tres instituciones nos pedían la misma cuestión. ¿Qué hice yo? Hice la misma plantilla con todo lo que ellos me pedían. Una *nomás*, para no mandarla... y se la reenvié. Se la compartí a mis colegas 'colegas, no hagamos la pega tres veces. Miren, hagámosla una sola vez ¿qué les parece?' 'Ya, okay' y todos hicimos la misma pega. O sea, para mí no hay articulación. (DD-16, 26)

La verdad es que no se articulan mucho y ha sido un desafío. Yo lo presenté en algún momento a mi UATP, es la Unidad Técnica Pedagógica, cierto, de SLEP. Por eso digo, gracias a Dios nosotros hemos estado trabajando... yo trabajo por los estándares. Entonces ahí vamos, soy súper directa, vamos al estándar, vamos al indicador, qué es lo que hay que mejorar, etcétera. Y eso me ha servido a mí, en este caso a mi escuela y a la gestión de poder articular internamente, desde lo que hacemos frente a las distintas intervenciones (DD-14, 15)

Según se indica en la referencia anterior, desde las escuelas “se hace frente” a las demandas que supone la institucionalidad educativa. En esta línea, la entrada en vigor de los SLEP no significa una articulación de prácticas en torno a objetivos comunes definidos en función de la recuperación y fortalecimiento del sistema público.

*Eh y ahora aparece esta nueva figura [SLEP] que se supone que tiene que mejorar la calidad, que tiene un montón de de de demandas, ¿No? Desde la ley. Pero ni siquiera es capaz de cumplirlas, ¿No? Prueba de eso, por ejemplo, es que aún el apoyo técnico pedagógico es el que la Agencia busca integra a la supervisión del ministerio, por ejemplo, cuando se supone que el Servicio Local era el que tenía que hacer la supervisión, este apoyo técnico. Claro. O sea, hay muchas indefiniciones ahí en términos de los roles, ¿No? (DD-17, 23)*

Esta indefinición de roles que identifica la cita anterior demanda a docente directivos a articular los lineamientos institucionales como tarea requerida para orientar la organización educativa. Como se describe en el apartado siguiente, para directores y directoras supone una serie de demandas externas al establecimiento ante las cuales deben “defender el proyecto educativo”.

#### 4.3.2 Imposición de programas externos: la defensa ante el “bombardeo” de las instituciones

La escasa articulación entre instituciones, según docentes directivos, se evidencia en la imposición de programas externos que las escuelas deben aplicar. La referencia a programas externos es abundante y se vincula en el discurso con la articulación de la institucionalidad educativa tras la entrada en vigor de la NEP. Para docentes directivos, significa un “bombardeo” de programas impuestos a las organizaciones educativas desde diferentes instituciones que componen el sistema:

Esa discusión se da mucho, *eh*, creo con respecto a muchos programas e imagina el Ministerio de Educación debe tener infinidad de programas bombardeando las escuelas constantemente. (DD-18, 111)

Te implantan programas, por ejemplo, el ministerio dice ‘vamos a estar todos en Suma primero, Leo primero’, pero a nosotros no nos sirve ese programa, porque con la cantidad de niños que tenemos, que son poquitos, pero con estas características tan diferentes entre uno y el otro, tenemos que ir buscando la mejor metodología y encasillarlos en un programa como Sumo primero, Leo primero, Escuelas Arriba y te mezcla un montón de cosas que te pierde tu sentido, te pierde tu horizonte (DD-10, 37)

Según se indica en la referencia anterior, la cantidad de programas externos es tal que, finalmente, pierden sentido para las escuelas ante la excesiva demanda que significa dar cumplimiento a cada uno. Para los docentes directivos, los SLEP mantienen la imposición de estos programas para las escuelas, lo que no siempre responde a las necesidades de aprendizaje que las comunidades educativas priorizan en la formación de sus estudiantes:

Este, el SLEP, y esa es mi preocupación del SLEP que sea, es que tiene que cumplir con la ley y la ley de alguna manera refleja lo que... En el fondo, esta ley tiene que ejecutar todos los programas ministeriales. Entonces, sí o sí tenemos que adscribirnos a muchos programas de los cuales no están bien hechos, de los cuales no nos identifican y que no están las condiciones para ejecutarse [...] hay un... hay un programa que se llama Escuelas Arriba, que fue diseñado para la presencialidad, pero claramente tuvimos que ejecutarlo y adaptarlo a la virtualidad porque hay tantos recursos invertidos en esos programas, que también ellos tienen que dar cuenta y por lo tanto tenemos que ejecutarlo. (DD-8, 18)

La imposición de programas externos supone una sobrecarga en la labor docente que no siempre responde a las prioridades formativas que identifican los profesionales de la organización. Según señalan directores y directoras, los programas impuestos desde la institucionalidad educativa pueden incluso orientarse desde una lógica de trabajo contraria a la que aplica el establecimiento en la orientación del proceso formativo. En los casos en que las comunidades educativas deciden no adscribir a un programa, la

decisión puede ser cuestionada desde la institución que promueve su implementación, por lo que debe justificarse formalmente la decisión:

Nosotros habíamos hecho una priorización curricular propia de la escuela, entendiendo que habíamos reconocido cuáles eran las necesidades de nuestro equipo y proponerle después, mirar, ver el instrumento de la Agencia, que era más bien curricular y en una lógica nacional, nuestros resultados iban a ser muy dispares, por un lado, pero por el otro lado nos iba a provocar problemas al interior de la escuela en cuanto a lo que nosotros creemos que estamos desarrollando. Además, nosotros ya habíamos trabajado el tema socioemocional, le habíamos dado harta importancia a ese trabajo, entonces pudimos justificar por ahí con la evaluación sin notas que ya teníamos, porque trabajamos con escenarios de aprendizaje. (DD-2, 28)

...entonces, no nos servía a nosotros estar en un programa y fundamentamos todo eso y dijimos que nos retirábamos. Segundo semestre trabajamos en... Y entonces nos preguntan en el Departamento Provincial '¿porque ustedes no reciben esto?', 'es que nosotros mandamos nuevamente la carta que nosotros hicimos, siguiendo todos los canales formales', así como el Consejo de Profesores, que se toma la decisión, el Consejo Escolar y todos nos respaldan. Entonces... Igual uno hace lo obvio, pero también eso corresponde, por el beneficio de nuestros niños según nuestra mirada (DD10, 39)

Los docentes informantes coinciden en la necesidad de priorizar aspectos vinculados a la convivencia y el desarrollo socioemocional en los y las estudiantes, lo que asume central relevancia para las comunidades educativas tras finalizar el confinamiento y prolongado cierre de las escuelas. El retorno a la presencialidad puso en evidencia la ausencia de recursos para enfrentar situaciones de trabajo colaborativo y solución de conflictos propios de la convivencia escolar por parte de los y las estudiantes, por lo que enfocar la tarea formativa desde indicadores estandarizados y según una lógica de resultados no tiene sentido:

Segundo tiene que ver con la contención psicoemocional. Sabemos que un año seis meses de pandemia, en muchos casos con encierros prolongados, al no permitir la norma sanitaria las clases presenciales afectó más a los alumnos de familias con condición socioeconómica más vulnerable. Entonces, eso demanda que hoy día tengamos en marcha procesos para esa contención, para remediar esa

situación que se ha visto que afectó a nuestros niños. No solamente la salud física, sino la salud mental, social de nuestros alumnos. (DD5, 23)

[El programa “Escuelas Arriba”] la mayoría de los servicios locales lo adoptaron. Valparaíso lo adoptó como casi norma. De hecho, nosotros en [nombre del establecimiento] no lo tomamos finalmente porque los profesores lo consideraron como bastante más agudo y quizá difícil como una métrica para hacer la nivelación [...] o sea el material no es malo ¿ya? de hecho por qué decidieron no tomarlo los profesores es porque en realidad sentían que era muy complejo poder hacer como el eslabón entre lo socioemocional y lo más netamente académico. (DD-3, 45)

Según los docentes directivos, esto ha significado repensar los modos de convivir en las escuelas y liceos y un reajuste de las normas compartidas por la comunidad educativa orientadas a garantizar un clima propicio de aprendizaje en base al respeto mutuo y el buen trato. El contexto significó un desafío para las comunidades educativas, por lo que supuso repensar las estrategias de fortalecimiento continuo de los aprendizajes, pero relevando la necesidad de atender integralmente a los aspectos socioemocionales, convivencia y salud mental para que los establecimientos sean espacios de protección y bienestar.

Cómo instalamos... proceso desarrollo socioemocional, que eso estaba *como la cola del perro*, siempre estaba al final. Hubiera solamente un ápice de la convivencia escolar. Hoy día, entender dentro de la educación integral el desarrollo socioemocional de un estudiante – de una comunidad en general, ni siquiera un estudiante – y hacer un plan de trabajo en función de eso, me parece que es sumamente razonable, deseable. (DD-13,15)

Por otra parte, al asumir el desarrollo socioemocional y la convivencia como ejes prioritarios a fortalecer tras la pandemia, pierde sentido la implementación de programas externos centrados en el currículum y en los que los y las docentes identificaban además un riesgo. El caso referido, el programa “Escuelas Arriba”, fue puesto a disposición de los establecimientos desde la Agencia de Calidad de la Educación. Según directivos, planteaba un extenso trabajo realizado en línea por los estudiantes lo que, por una parte, significaba una tarea que no responde a las prioridades de la escuela y, por otro, generaba desconfianza en el profesorado al arrojar

resultados inmediatos disponibles en red. En consecuencia, podía vincularse al enfoque punitivo que el profesorado reconoce en el trabajo de la Agencia:

¿Qué les voy a decir? Si la cuestión más cómica, después de dos años de pandemia ¿Hacer una cuestión de pruebas? Sí... a contestar una prueba de diagnóstico en el computador (DD-22, 29)

¿Qué era lo complejo, en realidad? El material estaba, iba a estar todo, pero iba a arrojar también resultados. Eso igual generó un poco de desconfianza también en la escuela porque por la situación de que eso iba a significar inmediatamente ya sea o algo positivo o una estigma, o sea, inmediatamente como un número [...] Nuestra escuela también es bastante vulnerable e igual algunos profesores, de hecho, lo tomaron para tener como un dato que fuera más cualitativo que necesariamente, o que lo cuantitativo no significara un impacto como emocional, digamos, porque lo que le complicaba a la gente era que esos resultados iban a estar... iban a tener igual un impacto para la escuela, que a veces son punitivos y esa es la preocupación de la gente. (DD-3, 47)

Según indican directores y directoras, la respuesta que planta el SLEP en los casos en los que las comunidades educativas deciden no adscribir a un programa ministerial es negativa. Desde el SLEP comunican a las escuelas su molestia a los docentes directivos en los casos en que las comunidades han decidido orientar la tarea formativa desde criterios definidos por el consejo de profesores, sin atender a los programas externos:

Directora: Se tomó una decisión como equipo directivo en base a la reunión que se sostuvo con el Consejo de Profesores.

Entrevistador: Ah, entiendo.

Directora: Y se entregó eso y se planteó eso tanto en la reunión con SECREDUC como en la reunión con SLEP. Obviamente, al SLEP no le hizo ninguna gracia. Ellos estaban super molestos y ahí también se evaluó la gestión del equipo directivo (DD-3, 57)

...porque de hecho, ya nos dijeron, o sea, se hace todo lo que dice el ministerio, ese es nuestro norte. ¡Chuta! esto es así, oye, si nos están pidiendo que hagamos, desarrollemos, implementamos tal programa que viene malo, sabiendo que está malo y estás haciendo algo que tú sabes que no está bien, pero para ellos es la estrategia. (DD-8, 22)

Según agrega la misma directora antes citada, la imposición de programas externos supone transformar a los y las docentes en meros ejecutores de programas externos, lo que impacta en su identidad y vocación:

...al final, los docentes se transforman en ejecutores de programas y donde no existe una racionalidad pedagógica, donde el docente no plasma su propia identidad y eso mina la vocación, eso mina, de alguna manera también, el sentido. Entonces, cuando esas situaciones ocurren, los profesores se convierten y todos nos convertimos en ejecutores de programas que tienen que rendir cuentas. (DD-14, 18)

Entonces, en el fondo, lo que yo percibí como proceso de conducción es que las escuelas están siendo bombardeadas constantemente por distintas entidades públicas. Y cada una al alero de cumplir sus propias metas. Y no una meta articulada ni integrada, sino que cada uno dándole fin, cumplimiento a lo que tiene que cumplir como cartera. Entonces, no sé si te respondo bien ahí la pregunta que, en rigor, tiendo a pensar que no hay ninguna articulación *eh* propiamente tal. (DD-18, 101)

Finalmente, tal como señala la cita anterior, cada institución “bombardea” la escuela en función de metas o lineamientos propios y en los cuales no se identifica una articulación ni un foco pedagógico desde el cual se oriente la escuela pública a su fortalecimiento.

#### 4.3.3 La mirada predominante: el enfoque de la Agencia

Sin embargo, pese a la escasa articulación entre instituciones, para los directores y directoras sí se identifica un enfoque predominante en la orientación de los establecimientos públicos. Este enfoque predominante es el que promueve la Agencia de Calidad de la Educación, según el cual la comprensión de la calidad educativa se evalúa desde resultados de aprendizaje demostrados por las escuelas a través de la evaluación estandarizada y estándares de desempeño. La Ley de Aseguramiento de la Calidad (20.529/2009) define así un modo específico de comprender la calidad de los establecimientos educativos, según estándares a través de los cuales se orienta el desempeño de las organizaciones educativas:

Por eso te digo, la articulación no es del todo – no está articulado, uno tiene que ir rescatando cosas y, si tú sabes del tema, sabes de lo que va, es el foco de la Agencia con los estándares lo que está pidiendo el MINEDUC, en algún momento igual sale desde allí, desde estos estándares indicativos de desempeño. Si tú conoces bien ese tema, lo vas a poder fácil articular en la escuela, pero no viene intencionado tras una articulación. (DD-14, 37)

Como indica la referencia anterior, cuando un docente directivo “sabe del tema” reconoce que el foco de la institucionalidad está puesto en los estándares. Para la directora, si bien tampoco reconoce una articulación en el trabajo de las instituciones, identifica la priorización de los estándares indicativos de desempeño como ámbito que articula una mirada institucional a nivel macro.

Según indica un profesional de la Agencia de Calidad de la Educación (la Agencia), este enfoque de trabajo significa un aporte al sistema educativo en su conjunto. La Agencia como institución genera un proceso de apoyo desde una mirada diferente a la supervisión y rendición de cuentas. Por el contrario, según indica el profesional, buscaría generar procesos de mejora escolar continua desde “lo indicativo”, por lo que modifica la manera en que los equipos directivos comprenden la relación con los estamentos superiores del sistema educativo:

“Nosotros no podemos obligar a la escuela a nada, eso disminuye el riesgo, disminuye la tensión de la escuela sobre la evaluación [...] yo creo que hay una suerte de valor institucional que se ha logrado transmitir en las escuelas, que es tratar de ser bien amables en la evaluación, de ser muy cuidadosos con la forma, con decir efectivamente nosotros estamos evaluando, estamos siendo indicativos, no obligamos a nada. No nos sirve ser violentos o, no sé cómo decirlo, toscos en la forma de transmitir la información, porque probablemente eso va a paralizar a la escuela. Nosotros necesitamos seducir a la escuela para tener cambios, para que nos crea, para que se enfoque, para que se piense, para que se oriente a mejores resultados” (PI-9, 10)

En efecto, según indican profesionales del SLEP, es a partir de los criterios de calidad definidos por la Agencia que se orienta el acompañamiento y apoyo técnico pedagógico de las escuelas. Tener en consideración los indicadores que ofrece la Agencia respecto de los estándares de desempeño y categorización de los establecimientos es parte del rol que asigna la NEP a los SLEP en la orientación y acompañamiento de las comunidades

educativas; es decir, la legislación define específicamente los estándares desde los cuales se debe orientar la tarea del SLEP en el apoyo a la mejora continua de las escuelas públicas:

[Es] una función que la ley le asigna a todos los Servicios Locales en el sentido de hacer seguimiento de los resultados para poder ir midiendo el avance en la mejora de la educación y en la construcción de una educación de calidad. Está ligado con el tema de uso de datos para el mejoramiento de la educación. También está ligado con el tema de poder responder a las obligaciones que tienen los Servicios Locales en función de ir mejorando los resultados en las pruebas estandarizadas, por ejemplo. La ley obliga a los Servicios a estar mirando los resultados de la Agencia de Calidad, en particular del SIMCE. En particular de una cosa específica, que es la categorización de los establecimientos y de la mejora de los aprendizajes desde la perspectiva de las pruebas estandarizadas. (PI-4, 55)

En consecuencia, los profesionales del SLEP orientan su tarea desde la información que ofrece la Agencia. Según el profesional, los SLEP son servicios públicos y, como tales, deben responder a los criterios que mandata la legislación vigente:

Nos insumamos de harta información de la Agencia, y yo creo que no tiene que ver con que compartimos una visión o no, si tomamos en cuenta su informe, etc. Yo creo que no tiene que ver con eso, yo creo que tiene que ver con que somos una institución, un servicio público, por lo tanto me tengo que hacer valer también la información de los otros servicios públicos. A lo mejor porque yo en lo personal, estoy dando un ejemplo que es muy controversial siempre, puede que a lo mejor yo personalmente no esté muy de acuerdo con las mediciones estandarizadas en términos de educación, como el SIMCE. Pero no por eso voy a instalar yo eso, el pensamiento mío, a todo el territorio. O sea, lo haré cuando yo cree mi propia ATE, o mi propio Servicio, o cuando yo tenga algo propio, cuando yo mande la visión de las cosas, en ese sentido. Pero estoy en un servicio público, por lo tanto, hay otro servicio público que es la Agencia, que es la encargada de medirlo, y bueno, me entregan un montón de información, y yo la tomo y trabajo en base a eso. Independiente de que yo esté de acuerdo o no (PI-7, 33)

Según señala la última intervención, la ley define una vía específica de acompañamiento técnico-pedagógico desde la cual los profesionales del SLEP deben orientar a los establecimientos públicos en procesos de mejora continua, independiente de que “estén de acuerdo o no” con este enfoque. Precisamente, en relación con este

mandato legislativo, los profesionales del SLEP no siempre se plantean completamente de acuerdo. Esta tensión entre el mandato institucional y la propia comprensión de su rol profesional conlleva articular el trabajo según enfoques desde los cuales no priorizar el puntaje SIMCE como centro del proceso de mejora:

...finalmente, la prueba estandarizada te genera un insumo para ir viendo también como va nuestro mismo proceso, ahora sí, también tiene que ver con una lógica de cambiar un poco el puntaje del SIMSE por la distribución de estándares de aprendizaje, que creo que también... porque desde la Agencia también está ese discurso como ‘no, es que no tenemos que fijarnos en el puntaje, sino la distribución de estándares de aprendizaje’, pero si siguen manteniendo el puntaje, vamos a seguir con esta lógica de competencia (PI-3, 160)

En la cita anterior, la profesional identifica en los estándares de desempeño una vía desde la cual relevar el aprendizaje por sobre el puntaje obtenido en la evaluación estandarizada. Para otros profesionales del SLEP, desde una postura más crítica en relación con este enfoque de trabajo, mantener la centralidad del resultado estandarizado desde los SLEP significa para el sistema “más de lo mismo”, en la medida en que dicha orientación a resultados define las prioridades de trabajo y asignación de recursos desde la institución:

lo que es la trastienda del Servicio Local, y aquí yo te digo, de primera fuente, el tipo de la billetera del Servicio Local te dice, ‘no, es que no vamos a gastar lucas [dinero] en eso, porque eso no genera un impacto en los resultados estandarizados, vamos a gastar lucas en esto, porque si es en esto, tú te vas a dar cuenta que vas a cumplir con las metas, con los convenios de desempeño’, entonces cuando tienes esa mirada, es más de lo mismo con diferentes nombres. (PI-2, 75)

El informante anterior agrega que este enfoque de trabajo sitúa en riesgo el rol del SLEP en la orientación del fortalecimiento de los establecimientos públicos. Según indica, es un enfoque que no responde a la mirada de los y las docentes de la escuela pública y, en la medida en que no se considera de acuerdo con este rol, señala explícitamente la necesidad de articular la mirada de la institución con la propia comprensión de la mejora de la escuela pública:

...yo tengo, soy muy crítico, ¿cachay? De hecho, en las reuniones que participamos, que tenemos, digamos, semanales, no sé, yo he llegado a... como de alguna manera, como a pelear, a decir que, *pucha*, si el Servicio sigue con estas mismas cabezas, va al fracaso. Va al fracaso, porque las personas que están tomando decisiones realmente dentro del Servicio tienen otra mirada. No tienen esta mirada más... A lo mejor, no sé, porque no serán profes o tendrán otra formación, pero tú tienes que articular esta mirada. (PI-2, 75)

En consecuencia, también desde el discurso de docentes directivos se evidencia un posicionamiento crítico ante el enfoque de trabajo del SLEP. En la medida en que los SLEP adoptan los criterios de calidad de la Agencia, se reproduce a la vez la comprensión de la escuela pública desde la estandarización:

...por otro lado, el SLEP de Valparaíso asumió toda la política pública de la Agencia de Calidad. Sí, este Servicio Local está basado en los lineamientos que da la Agencia de Calidad. A pesar de que dicen que van a dejar que todas las escuelas sigan funcionando como han venido haciéndolo hasta ahora, entonces claro, pero la concepción de lo bueno y lo malo, lo que sirve y lo que no sirve, está inspirado en la Agencia (DD-2, 14)

Y Agencia de Calidad tú ves que son evaluaciones estandarizadas, porque está el SIMSE, la PSU, PTU, todo, o sea... (DD-16, 16)

Como señala la última cita, el enfoque de la Agencia está centrado en la evaluación estandarizada y sus resultados, lo que no siempre reconoce el contexto y tarea que asume la escuela pública. Si para el profesional de la Agencia antes citado la institución ofrece un apoyo desde lo indicativo y que no supone una presión o riesgo para la escuela, desde la mirada de docentes directivos la percepción es diferente.

Para los equipos directivos, la Agencia es la institución encargada no sólo de la orientación de los establecimientos a procesos de mejora; es también la institución que categoriza la escuela en función de los resultados de la evaluación estandarizada, lo que sí genera una tensión para las comunidades educativas por el riesgo siempre presente de posibles consecuencias. Desde los equipos directivos, el rol del SIMCE como evaluación estandarizada es un aspecto central que considerar en la gestión y liderazgo del establecimiento:

Ahora, el instrumento que es a lo mejor el SIMCE, las pruebas estandarizadas [...] siempre estamos discutiendo de que cambie su foco de consecuencias para la escuela, que es la categorización. Efectivamente en cualquier tipo de objetivo, en cualquier planificación de estrategia, tú tienes que medir tus resultados ¿ya? Y tiene que haber un instrumento. Tiene que haberlo, o sea no puede ser que – y tiene que haber un instrumento tanto cualitativo como cuantitativo de la medición, pero las consecuencias que reciben las escuelas a partir de esa medición, yo creo que son las que nosotros tendríamos que reorientar. Poner el foco en cómo nosotros, a partir de otros sistemas educativos, podemos también recoger también esa misma experiencia, pero poner en el foco no solamente en la categorización de la escuela (DD-1, 49)

...a nivel de sistema, cuando tú vas a la reunión y te comentan y te empiezan a contar exactamente que ‘mira, tenemos que mejorar en el SIMCE, que está cayendo la matrícula’, tú vas recibiendo esa tensión y entiendes, por lo menos lo que yo entiendo, es que cada vez tengo que defender mucho más lo que estamos construyendo en la escuela. (DD-2, 44)

Tal como señala la referencia anterior, los procesos de evaluación y categorización de los establecimientos públicos genera una actitud defensiva, ante la cual la escuela pública debe resguardarse. Por otra parte, al reproducir la lógica de trabajo de la Agencia, también las comunidades educativas perciben el rol de la institución como “otra instancia de agobio”:

...bueno, la Agencia de Calidad allá fue el año 2016 y 2017 a todo lo que era la revisión e implementación [...] Entonces igual hubo un momento que estuvimos bastante visitados y eso generó más resquemor que cercanía ¿ya? Entonces la gente inmediatamente fue como “no, por favor”. Entonces la idea tampoco era generar otro agobio (DD-3, 53)

Mi rol también como director va a cambiar un poco, porque mi rol hasta ahora ¿cierto? era haber permitido que se construya un escenario para que los profesores que estén allí, las profesoras, construyan. Yo se los planteo como director, que mi tarea es construir un escenario para que los artistas que son los trabajadores de la educación hagan lo suyo. Sin embargo, hoy día siento que mi rol... de hecho, ayer lo presenté, tuve que hacerlo y respecto a que no pueden pasarnos las aplanadoras ¿cierto? o que no nos vayan a homogeneizar, sino que más bien defender lo nuestro. (DD-2, 44)

En la medida en que el SLEP asume la mirada de la Agencia en la orientación de los establecimientos, se traslada también al SLEP una actitud de defensa ante dicha orientación externa. Como se indica en la última cita, desde los equipos directivos, se plantea la necesidad de resguardar los proyectos educativos ante la homogenización que supone orientar las prácticas de gestión desde los criterios y mirada estandarizada propia de la Agencia. Los SLEP, en consecuencia, reproducen una lógica de trabajo neoliberal, al orientar la tarea desde la estandarización:

...luego este Servicio, yo voy a hablar por este Servicio en particular, la gente que llegó tenía una clara mirada mucho más neoliberal, porque uno observaba el código de lenguaje que usamos nosotros... Ahora está el conservador. (DD-13, 45)

...hoy llegan como con toda esa volada [lógica de trabajo] a implementar y armar estándares y la ordenación, *cachay*, que viene como todo eso de la mano, junto a eso también la implementación de la Agencia, como su rol en el tema del Aseguramiento de la Calidad (PI-13, 14)

Desde el discurso de docentes directivos y profesionales de la institucionalidad educativa, se identifica la mantención de enfoque de calidad propio de la institucionalidad educativa previa implementación de la NEP como política educativa. En la medida en que dicho enfoque permanece, se reproduce la lógica desde la cual se orienta la mejora de la escuela pública. Como se aborda a continuación, esta lógica de trabajo constituye una racionalidad o lenguaje específico para referir y comprender la escuela pública.

#### 4.3.4 Un lenguaje de números

Por otra parte, al asumir el enfoque de calidad propio de la Agencia, la orientación del SLEP a los establecimientos se estructura en base a criterios numéricos, propios de la categorización. Para directores y directoras, este enfoque de calidad promueve una lógica empresarial de trabajo en la escuela pública, deshumanizando la tarea formativa y asignando prioridad al cumplimiento de indicadores de desempeño:

Funcionan como una empresa, o sea no hay mayor preocupación del estudiantado, del profesorado, de los asistentes, no está esta humanización de la educación. Aquí importan las cifras, importan las estadísticas, importa cumplir con el indicador ¿ya? importa cumplir con el convenio, las metas [...] entonces no importa cómo la escuela tenga que cumplirlos, los tiene que cumplir. No importa si no les doy herramientas. (DD-15, 74)

Este enfoque de mejora en base a indicadores no evidencia comprensión del contexto o realidad de las escuelas públicas. Para los equipos directivos, desde una lógica de trabajo orientada al cumplimiento de indicadores, no se reconoce la vulnerabilidad social de los estudiantes como aspecto central en la gestión y liderazgo de la educación pública. En consecuencia, desde una mirada gerencial y empresarial, las prioridades que asignan los SLEP en la orientación de la escuela pública se sitúan en tensión respecto de los sentidos desde los cuales docentes directivos orientan su tarea:

...de verdad, yo igual me pregunto ¿cuántos años estuvieron en aula? ¿cuánto tiempo han estado en un lugar vulnerable? ¿cuántas veces han pasado frío con los niños en las salas porque a veces se llueven? O cosas como... de repente yo siento que falta el contexto, que, si no estamos dispuestos de verdad a comprender la realidad y a estar ahí, es muy difícil. Y se da esa mirada lo que yo te digo, más gerencial, más del número, subamos el SIMCE – y que obviamente lo que te va a pedir cualquier sostenedor –, pero si no hay un contexto se terminan generando más resistencias que interés de trabajar. (DD-3, 39)

...hemos tenido esos inconvenientes, entonces aquí el Servicio Local se vanagloria en decir ser el mejor evaluado, el mejor Servicio Local del país porque están centrados en las cifras, en los números que nosotros mismos les damos por el esfuerzo que nosotros hacemos para entregar, llegar a cumplir, no cierto, los indicadores, porque nosotros por supuesto queremos lo mejor para nuestros niños, así que vamos a hacer mil cosas para que los niños tengan condiciones, o sea, por lo menos que estén presentes... pero fuera totalmente del contexto. (DD-15, 18)

Y claro, hicimos esta reunión y la persona que nos hablaba, hablaba de cifras, hablaba de números, técnicos, pedagógicos [...] al final determinamos no seguir porque si no íbamos a terminar muy cansados, muy agotados. (DD-16, 6)

A la vez, en los casos en que los profesionales del SLEP orientan la tarea desde criterios numéricos de acompañamiento, la lógica de la estandarización prevalece, en desmedro de los aspectos técnico-pedagógicos que valoran directores y directoras. Según docentes directivos, el acompañamiento que ofrece el SLEP se reduce al levantamiento de datos:

...por ejemplo, a ver, cobertura curricular, por ejemplo. Nos piden el dato normalmente porque piden ese dato de cobertura curricular, pero no hay un análisis posterior porque qué debería ocurrir, o sea me piden el dato del acompañamiento y me deberían decir a mí como director ‘a ver, cuénteme, cómo les fue, a ver qué descubrió, a ver usted acá hay un profesor, el profesor XX, a ver usted dice acá ¿cierto? en el acuerdo que llegaron a consensuar que en las interacciones pedagógicas él debe provocar más las preguntas, digamos, y quizás no ser tan explícito de levantar al alumno’ No sé, pero yo pienso que realmente el avance concreto y real en ese momento porque ahora lo que estamos haciendo es entregar, mandar cada tres meses resultados ¿entiende? Pero no hay una retroalimentación en ese sentido. (DD-7, 39)

De modo concordante con la mirada crítica que emerge desde algunos profesionales del SLEP, en la medida en que esta lógica de trabajo no sea modificada se sitúa en riesgo la implementación de la NEP como política educativa orientada a fortalecer el sistema público. Específicamente, docentes directivos señalan el riesgo de que los lineamientos y acompañamiento del SLEP a las comunidades educativas se vea transformado o reducido “en un guarismo”:

Ahora vamos a ver cuál es la decisión final. O sea, si eso se va a transformar en un guarismo, creo que no nos enfocaríamos. Si se va a centrar en avanzar, en modelos pedagógicos, creo que por ahí va la buena decisión, pero vamos a ver cómo viene la cosa. (DD-6, 7)

...en el fondo los asesores son más bien recolectores de información. Nos viven matando a preguntas formales, formularios que hay que llenar, cosas que se hicieron, no se hicieron, estadísticas... eso. (DD-15, 50)

Según señalan los profesionales entrevistados, esta lógica de “recolección de información” predominante en la orientación y acompañamiento de las comunidades

educativas públicas tensiona los fines de la legislación. En la medida en que docentes directivos identifican este “lenguaje de números” como racionalidad predominante del SLEP, los fines de la NEP no pueden ser alcanzados, en tanto se reproduce el paradigma vigente hegemónico; es decir, para docentes directivos, al asimilar la lógica de la Agencia, no es posible dar cumplimiento al “espíritu de la ley”:

La mirada que promueve la ley con lo que hace la Agencia, en este caso fue asimilada nomás. No están cumpliendo el espíritu de la ley [...] Yo creo que no promueve, que hay un discurso que dice que sí, la ley como te obliga a eso, pero en la práctica las acciones buscan modelar según los estándares de la Agencia (DD-2, 24)

Hay que hacerle caso igual a la intuición, a lo que uno ve. No hay alma en esta gente que está en la burocracia de ellos. Claro que la mayoría, al ser ingenieros, no nos ven a nadie como personas con un fin de querer... Un fin transformador. No, porque ellos lo ven como números [...] Como que yo veo como si fuese una gran ATE [Asistencia Técnico-Educativa] a lo más, pero no, sin ningún cambio de paradigma, porque la ATE funciona como para el mínimo de cambiar un colegio, que suba en su semáforo *no mah poh*. (DD-22, 119)

Bueno, entonces, quiero decir que estos elementos son elementos críticos para pensar el cambio al modelo, porque sí hay que pensar en un cambio de modelo para quienes están allí [en la escuela] ...el modelo imperante, pero que lo seguimos profundizando, ¿no? - porque lejos de haber dicho en el gobierno de la Bachelet, ¿sabes qué? Paremos el show con la Agencia ¡Paremos el show con el...! ¡Detengámonos! No hubo eso, o sea, hubo profundización de los instrumentos [...] lo que hemos creado en cuarenta años y en cuarenta años en los que la concertación también profundizó el modelo, profundizamos la competencia, profundizamos la estandarización, profundizamos... como que no hubiera otra posibilidad de modelo educativo (PI-12, 38)

#### 4.3.5 El discurso de docentes directivos como respuesta

Desde el enfoque pragmático y sistémico que asume la presente investigación, el lenguaje constituye una conducta (Watzlawick et al., 1967). En un contexto institucional que plantea a la escuela pública una orientación contradictoria, el discurso de docentes directivos y otros profesionales de la institucionalidad educativa permite identificar de

qué modo articulan estos lineamientos, asignando sentido y coherencia a su rol profesional. En consecuencia, las prácticas discursivas que elaboran los informantes reflejan a nivel discursivo las tensiones que emergen ante el imperativo de fortalecer la educación pública en un escenario de mercado consolidado.

En un avance de la presente investigación (Bravo, 2023) el análisis del discurso de profesionales de la institucionalidad educativa permite identificar contradicciones en relación con el rol de la institución y su propio rol como profesional de dicha institución. En el siguiente caso, el profesional describe la tarea que realiza la Agencia de Calidad en la evaluación, orientación y categorización u ordenamiento de los establecimientos, según lo define la legislación:

...lo que hace finalmente es generar diversas estrategias para evaluar y orientar a las escuelas. Finalmente, como los recursos siempre son limitados, la Agencia o la ley en general establece, no es que no se puedan visitar a todas las escuelas en general, sino que establece una categorización (PI-9, 4)

Para cumplir con el rol que la legislación asigna a la Agencia, se realizan visitas de evaluación y orientación a partir de las cuales se evalúa el desempeño del establecimiento en relación con los estándares definidos por la legislación. Como señala el profesional, constituyen una rúbrica desde la cual los equipos directivos reciben retroalimentación de sus prácticas, en miras a fortalecer su capacidad de gestión y liderazgo de la mejora continua del establecimiento:

¿Qué incluyen estas visitas de orientación y evaluación? Es una metodología interjueces, que finalmente es una metodología donde hay tres evaluadores que asisten a las escuelas y evalúan los procesos de las escuelas ¿En base a qué? A los estándares educativos de desempeño, y esos están también en la página, y finalmente los estándares indicativos de desempeño son una rúbrica de la gestión de las escuelas y donde en los directivos también pueden decir, mira, sabes que aquí me están diciendo que si quiero avanzar en ese proceso lo puedo hacer de esta forma. No es la única, no es un proceso cerrado de alguna manera, sino que establece formas en las cuales la escuela podría seguir avanzando y lo que a nosotros nos permite evaluar ciertos procesos de gestión de las escuelas (PI-9, 4)

Según indica el profesional, a partir de esta evaluación, los equipos de gestión pueden fortalecer sus prácticas directivas en base a la retroalimentación externa que ofrece la Agencia. En relación con las competencias profesionales que el informante identifica en los equipos directivos, afirma que los establecimientos educativos cuentan con la capacidad de avanzar en sus procesos de mejora continua de manera autónoma, en base a las orientaciones emanadas de la Agencia:

yo creo que las escuelas pueden seguir avanzando solitas, sí ellas tienen todas las capacidades de hacerlo. Yo creo que las capacidades están súper instaladas, lo que hay que hacer es dar un poco de autonomía (PI-9, 6)

Sin embargo, en relación con el mismo tema, el profesional señala que los equipos directivos no cuentan con las capacidades antes referidas, describiendo equipos de gestión agotados o “quemados” (Bravo, 2023) sin las competencias requeridas para procesar la información recibida en la retroalimentación:

“...evidentemente creo que faltan capacidades en el sistema, nos hemos encontrado... tenemos, me duele, un equipo directivo bastante agotado, quemado, con bajas capacidades de liderazgo en general las escuelas tampoco tienen ni tiempo ni capacidades ni habilidades para procesar información y para levantar problemas (PI-9, 21)

Desde el enfoque de Fernández (2011), estas tensiones o contradicciones que emergen a nivel discursivo expresan a la base la articulación de la narrativa institucional con un plano inconsciente del agente; en palabras de la autora, no sólo el profesional integra la institución, sino que también la institución integra al sujeto.

Otra forma en que se identifica una respuesta en el discurso de docentes directivos a la orientación contradictoria desde la institucionalidad política es en relación con el lenguaje con el que hacen referencia a su propio rol directivo en la escuela pública. En un siguiente caso, el director de un establecimiento público valora positivamente la entrada en vigor de la NEP y el tránsito desde la administración municipal al SLEP. Pese a que comprende que el contexto complejo y la magnitud de la política pública conlleva dificultades, señala que ha sido una transformación positiva:

Mira, yo encuentro que ha sido satisfactoria [...] [los SLEP] han tenido muchas dificultades y en eso pienso que han sabido sostenerla. Por lo tanto, en la balanza me quedó a favor. (DD-5, 8)

La política educativa, según indica, ofrece la posibilidad de fortalecer y mejorar el sistema público. Por lo tanto, como docente directivo, asume los fines de la política educativa como parte de su responsabilidad en la lucha por una mejor educación pública:

Entonces, cuando hablamos de luchar por una mejor educación pública hay que hacerse cargo y en eso yo estoy conforme con mis resultados (DD-5, 31)

Según señala respecto del desempeño en su rol profesional, el director se manifiesta conforme con el resultado de su gestión, tanto en relación con el tránsito desde la administración municipal como al alero de una nueva dependencia administrativa:

...ha sido exitoso y tengo muy buenos indicadores de resultados que me llenan de satisfacción, con una comunidad educativa excepcional, ha sido un indicador favorable. (DD-5, 3)

El éxito alcanzado en su rol docente directivo se vincula, en el discurso del director, a su declarado compromiso con la educación pública. Este compromiso se describe a partir de una extensa trayectoria en la escuela pública, primero como docente en aula, para luego desempeñarse como docente directivo, integrante del equipo de gestión escolar:

Yo creo que vocación y pasión. Yo soy profesor de base de Biología y Ciencias, con mucha vocación. Enseñé treinta años en un colegio público emblemático en [menciona la comuna] Biología y Ciencias. Fueron las experiencias más lindas. Me generó un fuerte conflicto cuando dejé el aula para asumir por un cargo directivo técnico a través del concurso como orientador del mismo colegio y luego como director de otro colegio, entonces te voy a decir que es pasión y compromiso con la educación pública. (DD-5, 31)

Para el director, el éxito de su gestión como docente directivo se sustenta en evidencia concreta. Dicha evidencia a la que refiere es parte de los indicadores de calidad desde

los cuales su desempeño es evaluado en la gestión de la escuela pública. Así, el aumento de la matrícula da cuenta del éxito del proyecto educativo que dirige, logrando captar la elección de las familias y aumentando sostenidamente el número de estudiantes:

Claro, yo comencé con 550 alumnos cuando asumí la dirección del colegio. Hoy día son 775 y ha sido sostenido en los cinco años el aumento de la matrícula, lo que denota una demanda de los apoderados por el proyecto educativo que ha sido publicitado, compartido (DD-5,5)

Como indica la última cita, el proyecto educativo que lidera ha sido publicitado, dando a conocer los indicadores de logro del establecimiento. Según señala el director, la razón por la que los apoderados eligen el establecimiento es por el alto nivel de logro que obtienen en la prueba SIMCE. Tal como señala la siguiente cita, el establecimiento logró rendir la última evaluación previa al estallido social, evidenciando un aumento significativo en el puntaje obtenido en dicha evaluación estandarizada y, en consecuencia, aumentando la demanda de matrícula:

Además, tú sabes que en Chile se instaló el sistema nacional de medición de la calidad de la educación a través de las pruebas estandarizadas y las últimas pruebas, con toda la dificultad que hubo respecto de la movilización social de octubre, nuestro colegio alcanzó a rendir las pruebas de octavo básico y tuvieron aumento sustantivo en los resultados, matemáticas sobre todo, cuarenta y tres puntos de mejora en lenguaje y en ciencia, entonces hemos logrado resultados académicos y demanda de matrícula (DD-5, 5)

Este logro, señala el director, ha sido reconocido por la institucionalidad educativa. El establecimiento ha sido invitado a compartir las buenas prácticas de gestión desde la Agencia de Calidad, en programas que destacan experiencias exitosas:

...no en vano nos ha invitado a la Agencia de Calidad para participar y compartir nuestra experiencia. (DD-5, 31)

Finalmente, la valoración que realiza el docente directivo de una nueva arquitectura institucional es positiva, relevando el rol que cumple cada institución en la orientación de los establecimientos. Desde la mirada del director, el rol que ejerce en la gestión y

liderazgo de la escuela pública resulta más organizado y estructurado, definiendo las responsabilidades asociadas a la tarea. En relación con esta responsabilidad, identifica una apropiada articulación entre las instituciones a cargo de la rendición de cuentas, en áreas delimitadas y específicas a cargo de cada organismo:

...la normativa es una sola y se tienen que ajustar todos los establecimientos educacionales a los estándares que exige. Están claros los estándares de desempeño, están meditados por el Ministerio de Educación, pero cada organismo cumple su rol, el ministerio resguarda el cumplimiento fiel de todos los aspectos relacionados con el aprendizaje, el trabajo, de los establecimientos. Respecto a las a las denuncias por vulneración de derechos, aquí la Superintendencia es muy estricta en esto, es muy rigurosa, activa protocolos y en ese momento hace investigaciones muy complejas para determinar responsabilidades si así la hubiere ¿no? Pero la Agencia de la Calidad de la Educación creo que cumple un importante rol. (DD-5, 29)

En relación con el último punto, también valora positivamente el rol de la Agencia en la categorización y eventual cierre de los establecimientos públicos que no cumplen con los estándares de aprendizaje esperados:

Entonces, en esta categoría, los colegios que quedan insuficientes y permanecen así por más de dos años pueden ser suspendidos o cerradas sus resoluciones y esos colegios... por no cumplir con los estándares. Esta Agencia de la Calidad ha generado planes tremendamente valiosos (DD-5, 13)

Desde la mirada del director, las políticas educativas implementadas en el sistema chileno han permitido cumplir con los estándares esperados. En particular, hace referencia a la Ley de Aseguramiento de la Calidad, legislación que – precisamente – crea los organismos que configuran el sistema educativo previa entrada en vigor de la NEP:

Nadie puede discutir que la educación no ha alcanzado los estándares de calidad y equidad que se pretenden a través de la Ley de Aseguramiento de la Calidad. (DD-5, 31)

Según se identifica en el relato anterior, el compromiso, vocación y pasión por la educación pública se sitúa a la base de la buena gestión directiva realizada. Sin embargo, la evidencia concreta de dicha gestión se vincula a los indicadores de calidad propios del modelo de competencia y libre elección desde el cual se orienta la mejora en el sistema educativo de mercado chileno desde la reforma privatizadora.

Este tipo de referencias emerge vinculada con la narrativa que elaboran docentes directivos en relación con su propio desempeño como docentes directivos. Por ejemplo, según se ha señalado en un apartado precedente, para los docentes directivos informantes la competencia entre establecimientos por captar matrícula es una práctica contraria a la ética de la educación pública. Pese a eso, desde el discurso de docentes directivos, capturar la matrícula y/o la elección de las familias suele ser referido como indicador de una buena gestión en la dirección de la escuela pública:

Nosotros, te doy un dato, estamos de Mehuín a cinco kilómetros, seis kilómetros y nosotros a Mehuín le sacamos 105 chicos y Mehuín tiene un elefante blanco como escuela, nosotros tenemos una escuela chiquitita, sin patio, sin comodidades, te lo digo tal cual, que de hecho se cayó una parte de la escuela producto de los derrumbes y se instalaron ahí unos containeres. Estamos con containeres en esa parte. (DD-9, 31)

En la referencia anterior, el director menciona como logro de la gestión del establecimiento lograr capturar la matrícula de un establecimiento público cercano. Para el director, es el reflejo de la buena gestión e indicador de la calidad del centro educativo que lidera, al conseguir captar matrícula pese a la precaria infraestructura con la que cuenta la escuela, realizando clases en containeres adaptados como salas de clase.

En el siguiente caso, la directora valora positivamente el apoyo que ofrece el SLEP en la publicidad que realiza de los establecimientos. Según indica, gracias a la publicidad con que el SLEP apoya a las escuelas, logran mejorar su competitividad frente a los establecimientos particulares-subvencionados. Para la directora, significa un avance en relación con la dependencia municipal:

...a nosotros como establecimiento nos han ayudado bastante en el tema de... Bueno, a todos los establecimientos en el tema de la visualización. O sea, de prestar sus plataformas de que los establecimientos trabajemos con sus plataformas, o sea, que entremos a YouTube, que están los videos institucionales de todos los establecimientos... la verdad es que se muestran más que antes. Antes no existía como esta publicidad de las escuelas municipales y ahora sí se está trabajando en eso (DD-4, 53)

Sin embargo, los lineamientos contradictorios que reciben docentes directivos desde la institucionalidad educativa también son identificados y referidos como carentes de sentido o absurdo. En el siguiente caso, se hace referencia a las multas que reciben los establecimientos. Como se ha mencionado en un apartado precedente, los problemas de financiamiento de la educación pública se evidencian en la precaria infraestructura de los establecimientos públicos. Sin embargo, pese a la escasa inversión estatal en estas escuelas, los establecimientos reciben multas por el estado deficitario de la infraestructura:

Nosotros teníamos multas todo el año ¿ya? Por ser colegios tan viejos teníamos muchas multas. Entonces, todos los meses yo siempre pregunté “a ver qué multa nos cobraron” (DD-19, 71)

El siguiente caso explicativo describe multas por una infraestructura deficiente en una escuela rural, carente de recursos para mejorar este aspecto. Para comprender el contexto, cabe desatacar que la legislación chilena reconoce que la educación pública debe dar cabida a todos los niños, niñas y adolescentes que lo requieran, independiente de su situación legal. En este sentido, la ley ampara el derecho educativo, cautelando que todos y todas las estudiantes del territorio tengan acceso a educación.

Sin embargo, en este caso, el profesional hace referencia a una escuela rural, en la frontera de Chile con Bolivia. Como escuela rural, es un establecimiento diseñado para acoger a no más de 50 estudiantes. Pero el establecimiento se sitúa en la ruta de paso de migrantes desde otros países de Sudamérica, por lo que en muy poco tiempo tuvo que asumir crecimiento exponencial de la matrícula, en aquellos casos en que las familias migrantes permanecían en la zona a la espera de continuar la ruta migratoria.

En este contexto, el establecimiento no contaba con la infraestructura para acoger el repentino crecimiento de la demanda, por lo que requirió nueva infraestructura. Este es otro aspecto de la presente investigación presentado como avance, según lo mencionado (Bravo, 2023), en que el profesional da cuenta de las multas que generó al establecimiento esta situación: por una parte, la ley mandata a acoger la demanda de matrícula al establecimiento, sin embargo, dado el estado de la infraestructura, el ministerio no autorizaba mayor subvención por alumno, al tiempo que multaba a la escuela por no contar con las condiciones requeridas:

“Mira, se cobran multas porque, por ejemplo, no tienes los baños o hay una situación con... Por ejemplo, nosotros teníamos una situación en una escuela rural, donde se tuvo que cambiar la cocina completa y no se dio almuerzo todo el primer semestre (...) no tenían dónde comer, porque era una escuela que se hizo para 50 alumnos y ya tenía 300 y ahí te day [das] cuenta, el mismo ministerio no te autorizaba más cursos [porque] efectivamente no teníamos más salsas, pero teníamos más matrícula, te obligaba a matricularlos pero no te daba subvención, el Ministerio venía y te decía ‘no te autorizo esa sala para que coman los niños por lo tanto van a tener que comer comida fría’, luego venían las multas, entonces como propio estado nos disparamos a los pies” (DD-18, 102)

El informante indica otras dificultades que conlleva el proceso de mejora de la infraestructura. Para el profesional, la dificultad estriba en los escasos recursos que ofrece el Estado para mejorar una infraestructura deficitaria en escuelas rurales, por lo que las multas vinculadas al estado deficitario de la infraestructura disminuyen, paradójicamente, los recursos para dicha mejora:

...teníamos la cocina, estaba la cocina, le habíamos hecho todo qué sé yo y no podíamos usarla porque se tenía que hacer un estudio de los suelos porque, como es rural, no hay alcantarillado, entonces tú tienes que hacer fosas y teníamos que ver si las fosas contaminaban en el alimento y la producción, el acuífero que pasaba por ahí ¿ya? Por ejemplo, ese estudio costó no me acuerdo sí diez millones de pesos, quince millones de pesos y que se tenía que subir a la plataforma (...) Para decirnos que sí, que no había problema y después cuando ya estábamos listos nos dicen “ah, pero ustedes no tienen un baño para la manipuladora y si había un varón, para el manipulador”. Estamos hablando de colegios rurales. Entonces van y te dicen ‘no, es

que a usted le falta esto', 'no, pero ya le dimos tanta posibilidad', entonces multa (DD-18, 109)

Finalmente, dado el financiamiento que recibe el establecimiento está vinculado a la asistencia, la siguiente referencia da cuenta de lo que la directora refiere como “una mentira nacional”. Según señala, una práctica que todos los establecimientos realizan es la modificación de la asistencia en el registro oficial. Según señalan los informantes, es una práctica común en todos los establecimientos que reciben subvención del Estado, para evitar descuentos en el monto recibido:

Es que es terrible porque tú necesitas tener tus alumnos presentes, entonces tú sabes que el niño está ausente, entonces después pone “no, este niño lo tenemos que intervenir” o viene... Mira o vienen desde el juzgado, te dice “¿usted me puede mandar la asistencia de este niño?” y tú le pones, tú sabiendo la inasistencia de este niño es ocho días de nueve, entonces en el juzgado “pero si este niño está re bien”, “no, porque tiene muchas ausencias”, ¿me entiende? O sea, nos hacen mentir. Nos hacen mentir, porque al final te hacen mentir. (DD-23, 91)

En la referencia anterior, la directora da cuenta de casos en los que se requiere el informe de asistencia del estudiante desde el juzgado de familia, en el que se indica una asistencia regular del estudiante al establecimiento, pese a que la inasistencia real es “ocho días de nueve”. Según indica la directora, esta práctica es una “mentira nacional”, un aspecto vinculado a la subvención que “todo el mundo conoce”, pero con la cual los establecimientos deben lidiar:

O sea, aquí después cuando viene la Superintendencia corren todos para que estén todos los libros listos. Para mí los libros... es como el libro de recetas, tú puedes poner todo lo que se te ocurra (DD-16, 32)

Los casos antes referidos permiten identificar vías de respuesta desde docentes directivos al escenario de gestión que plantea la institucionalidad educativa. Como se ha señalado, para directores y directoras los lineamientos que las instituciones plantean a la escuela pública evidencian escasa articulación, resultando incluso en orientaciones contradictorias que docentes directivos deben articular en su rol de gestión y liderazgo de los establecimientos públicos.



## **CAPÍTULO 5. DISCUSIÓN**

---

## DISCUSIÓN

### **Esquizofrenia institucional: mejorar la escuela pública en un contexto de mercado**

La presente investigación aborda la implementación de la Ley de Nueva Educación Pública (21.040/2017), como política educativa orientada a fortalecer el sistema educativo público a escala nacional, creando nuevas instituciones de nivel intermedio sin precedentes en el sistema educativo chileno, los Servicios Locales de Educación Pública. Esta legislación pone fin a la dependencia administrativa municipal de los establecimientos públicos, según fuese definido desde la reforma educativa de mercado de la dictadura militar. Dicha reforma se sustenta desde un fundamentalismo de mercado como ideología (Silver, 2023), según la cual la mejora sistémica se orienta desde principios de competencia entre centros educativos y la libre elección por parte de las familias/clientes (Chubb y Moe, 1990 Friedman, 1955). Posteriormente, al finalizar el régimen autoritario, los gobiernos democráticos no modifican sustancialmente las bases del modelo, sino que, según Santa Cruz y Olmedo (2012), fue progresivamente fortalecido.

De ahí que la presente investigación identifique un ámbito de tensión: en la medida en que las políticas educativas imponen un sistema de valores (Rizvi y Lingard, 2013) los objetivos que plantea el fortalecimiento de la educación pública en un caso extremo de sistema orientado según principios de mercado resultan de difícil – si no imposible – articulación, generando un ámbito de tensión para los agentes de la escuela pública (Baleriola et al., 2021). Desde este enfoque, el sustrato axiológico desde el cual se orienta la NEP resulta incompatible con un modelo de mercado basado en principios de máxima utilidad individual y competencia entre centros. Analizar los sentidos que atribuyen docentes directivos a la implementación de la NEP permite así comprender de qué modo orientan y articulan las prácticas directivas en este nuevo escenario de gestión, traduciendo y recontextualizando la política educativa desde su rol en la gestión y liderazgo de la escuela pública.

Las tensiones que evidencia la política educativa son el correlato en el ámbito educativo de las contradicciones propias del neoliberalismo como orden económico (Harvey, 2005). Según Silver (2023) a partir de los años noventa, el neoliberalismo se posiciona como orden hegemónico a escala global, dando forma a los gobiernos, las

instituciones y sus agentes al determinar la comprensión de su marco de acción en la orientación de la esfera pública. Las políticas neoliberales fortalecen a escala global el poder privado, con la consecuente debilidad del ámbito público. Para el autor, el neoliberalismo no sólo genera un vaciamiento en los recursos públicos, sino que genera un “vaciamiento de la voluntad” (Silver, 2023), en la medida en que establece un orden de la razón en la comprensión de los fenómenos sociales.

Silver (2023) señala que este orden hegemónico global tiene como punto de origen la dictadura militar chilena. El golpe militar articulado por la CIA en Chile ofreció una oportunidad única para poner en práctica el ideario desarrollado por economistas e intelectuales de la derecha económica, orientado a dismantelar el influjo que mantenía en sociedades democráticas la política económica del Estado de Bienestar europeo y el New Deal norteamericano. Resulta así contradictorio que el neoliberalismo como ideología sitúe su origen en una dictadura (Silver, 2023). Para Silver (2023) es paradójico que la defensa absoluta de la libertad humana, como principio rector al que apelan los defensores de la doctrina neoliberal, requiera de contextos autoritarios para su implementación.

Sin embargo, en la medida en que se sitúa la propiedad privada como centro de las políticas económicas, el neoliberalismo sólo puede ser aplicado en contextos en los que regímenes autoritarios repriman la opinión pública y cualquier atisbo de respuesta ante la desigualdad social que acarrearán las políticas orientadas desde un fundamentalismo de mercado. El vínculo entre el fundamentalismo de mercado como ideología y la propensión a la violencia política desde el Estado se reconoce en variados contextos de implementación del orden neoliberal, por lo que constituye para Silver (2023) un aspecto central de este proyecto político-económico.

La consolidación del neoliberalismo como orden global se produce a partir de la década de 1990, generando una nueva paradoja: el fundamentalismo de mercado como ideología fue incorporado como lógica económica por gobiernos formalmente democráticos de centro izquierda (Silver, 2023). Al vincular la lógica de mercado con la doctrina social liberal y principios de orden humanista, los defensores del neoliberalismo identificaron una vía de paz, armonía y crecimiento económico al articular un mercado desregulado y un Estado de derecho. Desde este marco interpretativo, los Estados neoliberales transfirieron la provisión de bienes públicos clave a las empresas privadas:

pensiones, vivienda, seguridad médica o educación. Este proceso se reconoce, por ejemplo, en la administración de Clinton en Estados Unidos o en instituciones transnacionales como la Unión Europea y el Foro Económico Mundial, impulsoras de la articulación económica neoliberal. Para Silver (2023) se promueve así el drenaje de la capacidad del Estado y empobrecimiento del sector público bajo un nuevo orden económico de alcance global.

Como se ha señalado, el sistema educativo chileno evidencia el correlato de las transformaciones políticas a escala global y local. Desde un fundamentalismo de mercado como ideología que orienta las reformas al sistema, se configura un escenario de competencia entre establecimientos en el que la escuela pública – según declaran explícitamente los ideólogos del modelo – debía limitarse a garantizar la formación de los sectores más desfavorecidos. La calidad de la educación ofrecida en el sistema público, en consecuencia, necesariamente debe ser de menor calidad respecto de la educación pagada, incentivando a las familias a invertir en la formación de sus hijos. La aplicación de esta reforma fue posible gracias a las condiciones que ofreció el contexto autoritario de la dictadura, sin la posibilidad de plantear oposiciones desde un gremio docente desarticulado y una opinión pública silenciada.

Pero, tal como señalan informantes de la presente investigación, configurar condiciones de mercado que estimulen la inversión del empresariado en la materia no es una tarea fácil. Desde la mirada de los profesionales entrevistados, dicho estímulo no lo concreta la dictadura, sino que la consolidación del modelo se da a partir de las políticas educativas de los gobiernos formalmente democráticos desde de la década de los '90. Tal como señala Silver (2023), los gobiernos de izquierda adoptaron el modelo de mercado como vía de crecimiento económico y seguridad social. En el ámbito educativo, se evidencia en Chile dicha lógica político-económica desde la promulgación de la ley de financiamiento compartido durante el gobierno de Aylwin, dando inicio una progresiva fuga de la matrícula desde el sector municipal a los establecimientos particulares subvencionados por el Estado (Valenzuela et al., 2008).

Este contexto resulta relevante en la comprensión del discurso de directores y directoras en relación con la NEP. La articulación de este escenario global y local permite contextualizar los sentidos que atribuyen docentes directivos y otros profesionales de la institucionalidad educativa a la entrada en vigor de la NEP. Específicamente, la narrativa

que elaboran docentes directivos en relación con la dependencia municipal no sólo permite comprender el sentido que asignan a la NEP como política educativa, sino también las esperanzas y expectativas desde las cuales valoran las transformaciones, avances y aspectos deficitarios de la legislación.

Para docentes directivos y otros profesionales participantes de la investigación, la dependencia municipal situaba la educación pública chilena en un estado de absoluto abandono desde el Estado. Si la investigación educativa realizada en Chile identificó la organización educativa pública como un paciente en la Unidad de Cuidados Intensivos (Assaél et al., 2014; Acuña et al., 2014), desde la referencia que aporta un director de escuela en la presente investigación, la dependencia municipal “terminó de matar la educación pública”.

En consecuencia, tanto desde la mirada de docentes directivos como de otros profesionales de la institucionalidad educativa, se identifica un amplio consenso en relación con la imperativa necesidad de modificar la dependencia municipal. La administración municipal situaba a las escuelas públicas en excesiva dependencia de los ciclos políticos, dificultando la continuidad de los procesos de innovación pedagógica al depender de la voluntad de los alcaldes y el mayor o menor grado de prioridad que asignara dicha gestión al sector educativo. Por otra parte, docentes directivos dan cuenta de un contexto burocrático, poco eficiente y, en ocasiones, poco transparente en la gestión de recursos.

En relación con este último punto, se hace referencia a la administración municipal de las escuelas públicas como “un botín de guerra”. La referencia resulta interesante, en tanto permite una interpretación polisémica. Por una parte, desde el discurso de los informantes, refiere directamente a la posibilidad de gestionar desde el municipio la administración de los recursos públicos destinados al financiamiento de los establecimientos. Los informantes dan cuenta de múltiples irregularidades vinculadas a la gestión de estos recursos por parte de administraciones inescrupulosas. Sin embargo, desde una interpretación connotativa, la referencia a la educación como botín de guerra resulta particularmente pertinente para iluminar la comprensión de la educación pública como un bien capturado o apropiado desde un sector ideológico “vencedor en un conflicto”. Como será posteriormente abordado, el modelo de mercado logra capturar una subjetividad social en relación con el ámbito educativo.

El abandono de la educación pública desde el Estado tiene una manifestación concreta. El estado en que se encuentra la infraestructura de las escuelas públicas es considerado por docentes directivos como el reflejo material del abandono. El discurso desde el cual refieren al estado de los establecimientos públicos, recuperando las palabras de una informante, describe una situación miserable: escuelas que se llueven, la falta de servicios sanitarios, problemas de plagas, escuelas que realizan clases en contenedores, emanación de gases contaminantes que afectan a estudiantes y profesores, entre otras referencias, dan cuenta de la precariedad en que un sistema de mercado asentado y consolidado sitúa a las escuelas públicas. Según indican los profesionales entrevistados, el estado miserable de las escuelas no permite ofrecer condiciones de dignidad mínima a los niños, niñas y adolescentes, a la vez que los desenfoca del rol docente directivo centrado en la gestión pedagógica.

Este es un aspecto que resulta relevante, porque constituye “el mayor dolor de la escuela pública”. Sin embargo, dicho dolor no siempre es reconocido desde los niveles superiores del sistema. La referencia al reconocimiento del contexto y realidad en que docentes directivos cumplen su rol profesional en establecimientos públicos adquiere central importancia en el discurso en relación con la valoración de la NEP. Desde el análisis del discurso de directores y directoras, muchas de las contradicciones que reconocen en la legislación emergen desde la tensión implícita entre las prioridades que asignan a la tarea formativa desde la escuela pública, pero que no son reconocidas por la evaluación externa en base a indicadores y estándares de calidad.

Por otra parte, la referencia a la infraestructura como manifestación del abandono resulta aún más relevante en el discurso directivo, ya que desde esta problemática se sustenta la comparativa que directores y directoras realizan entre la gestión de la escuela pública y los establecimientos de pago. Los establecimientos particulares subvencionados por el Estado contarían con mayores prerrogativas para gestionar el proyecto educativo de manera autónoma, en desmedro del sistema público. Constituye así un contexto de gestión desigual, en el que la dependencia municipal no ofrece las condiciones para promover proyectos educativos que resulten atractivos para las familias. Este escenario, en consecuencia, explica la progresiva fuga de matrícula desde el sector público a establecimientos de pago, corroborando las consecuencias que el modelo de mercado generó en términos sistémicos.

Vinculado directamente con la percepción de abandono que emerge desde el discurso de docentes directivos, otro aspecto relevante para comprender el sentido que atribuyen docentes directivos a la entrada en vigor de la NEP es el complejo contexto de implementación de la legislación. A la pandemia de Covid-19 que impactaba a escala global y consecuente interrupción de actividades presenciales, se suma en el contexto chileno el estallido social y posterior proceso constituyente. Así, a la incertidumbre propia del cambio educativo, se suman factores contextuales que dificultan aún más el contexto de implementación de la NEP y, consecuentemente, la valoración que las comunidades educativas realizan de la legislación. Según indican docentes directivos, en este escenario complejo la respuesta institucional fue tardía, a la vez que asignó prioridad a factores que no siempre resultaban relevantes para docentes directivos. En efecto, la percepción de abandono resultó mayor en un contexto global incierto.

Desde el discurso de docentes directivos, se reconocen referencias a la incertidumbre que genera el tránsito a una nueva dependencia. Para los integrantes de las comunidades educativas, la entrada en vigor de los SLEP sitúa en riesgo su continuidad laboral, haciendo referencia a posibles despidos y el riesgo de cierre de aquellos establecimientos que no logran la matrícula requerida para financiarse. En palabras de una directora, “son escuelas que no quieren morir”, pero que la entrada en vigor de la NPE sitúa en un escenario de riesgo. En consecuencia, las emociones que emergen en la narrativa de docentes directivos configuran un campo semántico particular: incertidumbre, miedo, caos, locura o debacle. En términos coloquiales, durante el tránsito a los SLEP, “quedó la embarrada”, “fue una pataleta de ahogados” o “una cueca en pelota”. Si bien los procesos de cambio conllevan una inherente inestabilidad (Fullan, 2004; 2007) la referencia a “la cueca en pelota” resulta particularmente significativa; la cueca es el baile nacional de Chile, representativa de la identidad nacional, según fuese decretado y reconocido en la legislación durante la dictadura de Pinochet.

Según Bravo y Prats (2022), la sociología del riesgo que plantea Beck (1986) permite identificar categorías de análisis que iluminan hasta hoy el debate sociológico. Lejos de resultar un análisis obsoleto, la sociología y ciencias sociales han dado continuidad al debate en torno a la sociedad de riesgo mundial que iniciara el sociólogo alemán. En este debate, Bude (2017) desplaza metonímicamente la reflexión desde el

riesgo como categoría al miedo como efecto. Al situar al miedo como experiencia ubicua y emoción predominante en la sociedad contemporánea, se identifica “lo que la gente siente, lo que es importante para ella, lo que ella espera y lo que la lleva a la desesperación” (Bude, 2017, p. 12). En consecuencia, este enfoque permite describir una sociedad en la que:

“la incertidumbre, inestabilidad y riesgo continúan siendo factores significativos y determinantes de la acción social, la relación que entabla el individuo con otros y la relación individuo-sociedad, tan central al análisis sociológico (Robles, 2005). En este sentido, lejos de convertirse en una categoría obsoleta, el concepto de riesgo propuesto por Beck sigue vigente y resulta productivo en términos de comprensión de fenómenos sociales. Así también el desplazamiento metonímico que propone Bude (2017) refiere explícitamente a la continuidad desde el riesgo al miedo como su efecto directo y patente” (Bravo y Prats,

Desde esta mirada, se reconoce la respuesta social ante la incertidumbre propia de la experiencia vital. Según Alfie y Méndez (2000) la relevancia que asume la incertidumbre como factor central en las narrativas individuales es una consecuencia no prevista de la lógica de control y orden racional que orientar el discurso en el tránsito de la sociedad industrial a la actual sociedad global. En consecuencia, se reconoce en esta narrativa un “combate frente a la ambigüedad, la ambivalencia, la oscuridad, lo difuso, lo azaroso del caos. El caos, lo otro del orden, es la negatividad. Es la repulsa de todo lo que el orden se afana por ser” (Alfie y Méndez, 2000, p. 183).

Desde este enfoque, la expectativa de recuperar un Estado docente interrumpido por la dictadura se sitúa como un factor que ofrecería protección ante el abandono e inestabilidad en que se sitúan los agentes de la escuela pública; es decir, emerge desde la narrativa elaborada por docentes directivos la expectativa de protección y resguardo anhelado, como ideal romántico según fuese referido. Si bien la referencia no siempre es explícita, se identifica en el discurso de docentes directivos la expectativa de recuperar el rol que ejerció el Estado chileno en educación desde su conformación como república (Bellei, 2015; Corvalán, 2013; Núñez et al, 1984; Ruiz Schneider, 2010). Desde el discurso de docentes directivos, en un contexto de incertidumbre y ante el abandono desde el Estado al sistema público, esta narrativa emerge como posibilidad de estabilidad y certeza en un entorno incierto, a la vez que se

significa como la restitución de un rol interrumpido por la dictadura. Según señalan, la figura de los SLEP como nueva institucionalidad no siempre responde a las esperanzas de recuperación de la educación pública, resultando una figura extraña y “una tercera pata” entre la Superintendencia y la Agencia de Calidad.

En relación con el Estado docente, la alusión a un discurso “romántico resulta también significativa, precisamente por el rol que asume el Estado desde este ideario en la formación ciudadana durante la conformación de la república. El discurso del Estado docente se vincula así a los ideales ilustrados, desde los cuales la formación de la ciudadanía constituye un requisito indispensable para la conformación de un nuevo orden social. Para los pensadores ilustrados, la formación de una ciudadanía crítica permite sustentar un sistema de gobierno racional, contrapuesto al orden monárquico sustentado en principios metafísicos. Para Rousseau, por ejemplo, el contrato social sólo puede ser sostenido por parte de una ciudadanía que valore como principio la igualdad y la libertad propia y ajena, en base a una decisión de orden racional. Así también para Kant, el desarrollo del entendimiento es requisito para la emancipación o “mayoría de edad” que supone la autonomía. Más allá de una referencia léxica anecdótica, no deja de ser un elemento relevante en relación con el discurso desde el cual docentes directivos orientan el rol de la formación ciudadana y el rol de la escuela pública.

En consideración a esta expectativa de seguridad y protección del Estado, la NEP como política educativa no siempre responde a lo esperado. Si bien existe un amplio nivel de consenso respecto de la necesidad de poner fin a la dependencia municipal del sistema educativo público, la valoración de la NEP como respuesta política resulta, en cambio, un escenario de respuesta complejo y contradictorio. Se identifican así tensiones en la valoración que realizan docentes directivos en relación con la entrada en vigor de la NEP como política educativa.

Al respecto, cabe mencionar que durante el proceso de análisis de los discursos se planteó la posibilidad de categorizar las respuestas en torno a criterios comunes desde los cuales identificar y enfocar los factores de mayor influjo en la percepción de docentes directivos sobre la NEP. Sin embargo, dicha categorización resultaba forzada. Incluso docentes directivos pertenecientes a un mismo SLEP dan cuenta de miradas disímiles en relación con el influjo que una nueva dependencia administrativa genera en la orientación de las escuelas públicas. El análisis de los discursos, en efecto, no reconoce

factores desde los cuales articular la valoración que docentes directivos realizan de la legislación, por ejemplo, según fecha de traspaso, gobierno de turno u otro indicador.

Como se ha señalado previamente, la legislación mandata a los SLEP a articular prácticas de trabajo colaborativo entre establecimientos educativos pertenecientes a un determinado territorio. Sin embargo, dicha articulación territorial enfrenta un obstáculo: el sistema educativo se ha orientado desde prácticas de competencia entre establecimientos, incluso entre organizaciones pertenecientes a una misma comuna o administración municipal (Bravo, 2019). En efecto, uno de los elementos del sistema de mercado que no modifica la legislación es el financiamiento vinculado a la matrícula y asistencia de los y las estudiantes. Consecuentemente, la lógica de competencia persiste, dificultando articular una mirada territorial en relación con los recursos que percibe la organización.

Previamente, se ha descrito el contexto complejo a nivel local y global en el que la NEP entra en vigor. En este contexto, el discurso de docentes directivos destaca la incertidumbre y el miedo como emociones predominantes que genera el tránsito a una nueva dependencia administrativa. Este tránsito se sitúa como un factor de riesgo para las comunidades educativas. Directores y directoras perciben el traspaso al SLEP como amenaza, ante el posible cierre de establecimientos que no logran capturar la matrícula requerida para sustentar financieramente el proyecto educativo. La fusión entre establecimientos o cierre definitivo de escuelas aumenta la incertidumbre en relación con la continuidad laboral en quienes integran las comunidades educativas.

Por otra parte, la entrada en funcionamiento de los SLEP conlleva una nueva lógica de distribución de recursos entre las comunidades educativas pertenecientes al territorio. Para docentes directivos, el grado de eficiencia en la administración municipal previa determina en la valoración que realizan de la nueva gestión de recursos desde el SLEP. En efecto, directoras y directores que provienen de comunas administrativamente saneadas, refieren a una pérdida significativa de recursos para el establecimiento. En palabras textuales de una directora, se menciona que “nunca antes hablamos pasado esta miseria”, al no contar con los insumos básicos para desarrollar apropiadamente la tarea formativa. Así, la nueva gestión territorial de recursos conlleva una pérdida de autonomía en la gestión directiva.

Por el contrario, docentes directivos de comunas en que la administración previa no resultaba eficiente, valoran positivamente la gestión transparente del SLEP. Para estos profesionales, la NEP viene a sanear la falta de recursos de la administración municipal, valorando la inversión en infraestructura que realizan los SLEP en el territorio. Resulta significativo el relato de una profesional del SLEP, según el cual directores y directoras le mostraba los avances en infraestructura de la escuela. Para la profesional resulta llamativo que, antes de dar a conocer otras partes del establecimiento, los docentes directivos le mostraban en primer lugar los baños remodelados en las visitas de orientación técnico-pedagógica.

A la base de esta desigual valoración, se identifica nuevamente la persistencia del enfoque de competencia propio del modelo educativo predominante. La nueva legislación demanda la articulación territorial en torno a estrategias de trabajo colaborativo entre establecimientos, pero una nueva gestión financiera de tipo distributiva opone resistencias en dicha comprensión territorial de la gestión. El discurso de docentes directivos evidencia una referencia a los establecimientos más precarizados como obstáculo para asignar continuidad al proyecto educativo propio desde una gestión autónoma y eficiente en la disponibilidad de los recursos. Si la articulación territorial que plantean los SLEP se enfrenta a la lógica de competencia propia del modelo de mercado, el contexto de incertidumbre y riesgo en el que la legislación entra en vigor junto con un nuevo modo de asignar recursos a los establecimientos generan un escenario doblemente complejo para lograr dicha cohesión territorial.

En suma, en un contexto de tránsito a la nueva dependencia administrativa marcado por el halo de la incertidumbre y el riesgo, emerge una narrativa según la cual “las otras comunas y los otros establecimientos” son referidas como amenaza para una gestión y liderazgo autónomo de la comunidad educativa propia. Consecuentemente, la articulación territorial desde lógicas de trabajo colaborativo resulta obstaculizada. Según señalan profesionales de SLEP, esta lógica de competencia entre las comunas de procedencia se replica y reconoce también en la configuración de equipos de trabajo de los SLEP.

Una primera tarea para las nuevas instituciones será, en consecuencia, articular una mirada territorial de gestión y liderazgo pedagógico. Para lograr este objetivo, los equipos del SLEP hacen referencia a la articulación de sellos territoriales, desde los

cuales promover una narrativa identitaria compartida entre las escuelas de territorio. Docentes directivos hacen referencia al proceso como la articulación de un lenguaje común desde el cual orientar los procesos de gestión.

En relación con dicho lenguaje de gestión que promueven los SLEP, se hace referencia a la articulación de las prácticas desde los instrumentos de gestión que promueve la institucionalidad educativa chilena: el Plan de Mejoramiento Educativo (PME), los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) de cada establecimiento, junto con los planes de desarrollo local del SLEP, se vinculan además a la Estrategia Nacional de Educación Pública y los estándares e indicadores de desempeño vigentes en el sistema previa entrada en vigor de la NEP. Para las comunidades educativas, se promueven así prácticas de gestión desde una lógica de trabajo estructurada, ordenada y que define o delimita de manera específica las responsabilidades de los agentes de la comunidad educativa.

El discurso que elaboran tanto docentes directivos como otros profesionales de la institucionalidad educativa permite identificar en esta lógica de trabajo las prácticas de gestión y liderazgo que promueve la Nueva Gestión Pública (NGP). Según se ha señalado, la NGP promueve estrategias de gestión enfocadas en la mejora de la eficiencia y efectividad de las organizaciones educativas, a través de la adopción de lógicas de trabajo propias de la empresa privada en la orientación del sistema educativo. Desde la NGP se asigna central relevancia a los instrumentos de gestión, la definición de indicadores y estándares de desempeño y categorización por resultados (Parcerisa 2016; Verger y Normand, 2015; Luengo y Saura, 2012). Cabe mencionar que, según Verger y Normand (2015) el desarrollo de políticas educativas orientadas según la NGP promueve la fragmentación de los servicios públicos en unidades de gestión desagregadas, más independientes y autónomas, respondiendo apropiadamente al modelo de gestión educativa a escala nacional que plantean los SLEP como instituciones.

La valoración de las prácticas y estrategias de gestión que promueven los SLEP vinculadas a la NGP son objeto de una referencia heterogénea desde el discurso de directores y directoras. Para algunos, se reconoce en el acompañamiento técnico-pedagógico desde el SLEP como un aporte en términos de estructuración y orden en los procesos de gestión educativa. Al aportar en la articulación de los instrumentos de gestión y estándares de desempeño, la orientación técnico-pedagógica del SLEP asigna

mayor coherencia al rol de gestión directiva. En palabras de un director de escuela, estos instrumentos de gestión ofrecen un marco “cuadradito” en torno al cual desarrollar su rol directivo, según lo definido en los instrumentos de gestión y estándares de desempeño vigentes. Por otra parte, estas prácticas son coherentes respecto de los indicadores que considera la evaluación del desempeño profesional de directores y directoras, de la que depende la continuidad de los profesionales en el cargo.

El trabajo desarrollado por los asesores UATP de los SLEP es uno de los aspectos más desatacado por docentes directivos. Como se ha señalado, ofrecen una mirada técnica enfocada desde criterios pedagógicos, como orientación a los equipos directivos que se encontraba ausente en la orientación de la escuela pública previa entrada en vigor de la NEP. Por otra parte, en la medida en que promueven procesos y prácticas colaborativas entre los establecimientos del SLEP, docentes directivos señalan que es el ámbito que más modificaciones promueve en sus prácticas directivas. Desde una lógica de trabajo colaborativo, reconocen y valoran la posibilidad de intercambiar estrategias de gestión. De este modo, la gestión docente directiva resulta fortalecida a través de un trabajo compartido y desde un sello territorial común.

Sin embargo, en relación con las debilidades de la legislación, docentes directivos y otros profesionales de la institucionalidad educativa muestran un amplio consenso en relación con el sistema de financiamiento. En la medida en que la NEP no modifica el financiamiento de la educación pública vinculada a la matrícula y asistencia de los y las estudiantes, persiste una “lógica perversa” de competencia por alumnos. En palabras de una directora, es una perversión sin sentido “tener que sacarle alumnos a la escuela de al lado”. Desde una mirada más crítica en relación con la NEP, la no modificación del financiamiento de la educación pública conlleva a la vez la mantención de la burocracia administrativa como obstaculizador. Por otra parte, en la medida en que no se modifica la lógica de competencia entre establecimientos, no es posible avanzar en un cambio de paradigma formativo, según se ha planteado como expectativa desde un amplio sector del profesorado. La posibilidad de pensar una educación transformadora, desde criterios democráticos propios de la escuela pública no resulta posible.

### **La metáfora como vía de análisis.**

El trabajo etnográfico de Assael et al. (2014) analiza la traducción de políticas educativas de carácter neoliberal en el marco de implementación de la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP). Esta política ofrece mayores recursos a los establecimientos educativos que atienden a estudiantes categorizados en situación de vulnerabilidad socioeconómica, manteniendo la lógica subsidiaria que asume el Estado en relación con el ámbito educativo desde la reforma de mercado. Para acceder a estos recursos, los establecimientos deben elaborar un Plan de Mejoramiento Educativo (PME) como instrumento de gestión orientado a la mejora educativa. Los establecimientos que enfoca la investigación de Assael et al. (2014) se encuentran en la categoría “en recuperación” según la clasificación asignada por la legislación en consideración a su bajo desempeño académico, según indican los resultados de la prueba SIMCE como instrumento/dispositivo de medición. Desde el sustrato teórico que adopta la autora y sus colaboradores, se asume que las políticas educativas constituyen un campo de batalla (Ball, 2008) en el que un ideario neoliberal logra definir los valores, prácticas y fines de la organización educativa

Para articular el análisis de los textos y discursos de la política educativa, la investigación acude a la metáfora de “la escuela como cuerpo enfermo” (Acuña et al., 2014, p. 47), en miras a identificar de qué modo los discursos de la política son traducidos o recontextualizados por los agentes de la organización. Para las comunidades educativas estudiadas, la escuela es percibida como un paciente moribundo que se encuentra en la unidad de cuidados intensivos, revelando una crisis de sentido en relación con la tarea formativa (Assael et al., 2014) ante políticas de rendición de cuentas con altas consecuencias (Parcerisa y Falabella, 2017). Recuperando el aporte de Lakoff y Johnson (1995), los resultados de la investigación (Assael et al., 2014; Acuña et al., 2014) identifican el potencial analítico que ofrece la metáfora como herramienta cognitiva. La metáfora *traslada* la situación de un paciente crítico en la unidad de cuidados intensivos (U.C.I.) a la organización educativa en recuperación, orientando el análisis de un fenómeno complejo como es la política pública, su producción e interpretación y traducción desde las comunidades educativas a partir de un fenómeno concreto.

Como se indica previamente, el sustrato teórico desde el cual Assaél et al. (2014) articulan los resultados de la investigación acude al trabajo desarrollado por Lakoff y Johnson, quienes publican en 1980 su obra titulada *Metaphors we live by*, traducido al español como “Metáforas de la vida cotidiana”. Para los autores, la metáfora no es sólo un recurso retórico o estético orientado al embellecimiento del lenguaje. La metáfora opera a un nivel más profundo como concepto, definiendo la manera en que se percibe la realidad y el mundo vivido. Desde este enfoque (Lakoff y Johnson, 1995), la metáfora estructura el pensamiento y las acciones, según lo haría explícito una traducción literal del título al español como “metáforas a través de las cuales vivimos”, relevando el influjo que ejerce en el modo en que se estructura la realidad, la manera en que se piensa, se siente e incluso desde el cual se establecen relaciones con otros.

Así, el uso de la metáfora en el trabajo etnográfico de Assaél et al. (2014) permite identificar una paradoja que emerge desde el sentido atribuido por las comunidades educativas a la tensión entre “el discurso de la mejora de la eficacia escolar y del mercado educativo” (Assaél et al., 2014, p. 54). En el marco de la SEP como política educativa neoliberal, las profesionales de “escuelas en la U.C.I” refieren a los estudiantes precarizados al mismo tiempo como objeto de deseo y de rechazo; es decir, son *deseados* por significar mayores recursos para el establecimiento y *rechazados* por identificarse en ellos la causa de dificultades en la enseñanza, bajos resultados académicos en la evaluación estandarizada SIMCE y consiguiente fuga de matrícula. Por otra parte, los agentes de las comunidades educativas estudiadas reconocen la necesidad de apoyo, al tiempo que critican la “medicación externa” (Acuña et al., 2014, p. 53) que supone la intervención, significada como control y vigilancia de las prácticas. Para los profesionales de la organización educativa, la intervención externa supone una contradicción, al requerir la inversión de tiempo y recursos que podrían ser utilizados para la implementación de acciones de mejora educativa.

De modo análogo al trabajo de Assaél et al. (2014), la presente investigación identifica una paradoja a nivel de sustrato axiológico desde el cual se comprende el fortalecimiento de la educación pública, relevando el potencial analítico de la metáfora en la identificación de tensiones vinculadas a la recontextualización de la política educativa. La ley de Nueva Educación Pública (21.040/2017) plantea una nueva arquitectura institucional a cargo de orientar el sistema educativo, situando al rol

docente directivo ante el imperativo de articular lineamientos contradictorios para gestionar y liderar la organización educativa pública. Desde el enfoque de Berti (2020) se identifica una paradoja pragmática en la normativa que define la NEP: *“mejorar la educación pública, (pero) desde las estrategias, dispositivos y prácticas propias de una racionalidad de mercado aplicada a la educación”*.

Según Rizvi y Lingard (2013) las políticas públicas configuran, de manera más o menos explícita, una red de decisiones que articulan valores desde los cuales se espera orientar la esfera pública. En este sentido, toda política promueve una escala de valores privilegiados por sobre otros, no sólo a través de lo que la legislación modifica del escenario que espera intervenir, sino también considerando aquello que mantiene para que determinados aspectos permanezcan igual. Por otra parte, en la mediación entre la política y el ámbito social, la legislación define el rol de las instituciones y sus agentes en una dirección determinada, para así intervenir en la esfera pública al orientar la acción social. Como señala Fernández (2011), la normativa institucional se inscribe en una esfera axiológica, precisamente por el vínculo que entabla con un sistema de específico de valores.

Así, la NEP plantea como objetivo el desarrollo pleno de los estudiantes, a través de un proceso formativo integral, que resguarde su desarrollo en los ámbitos ético, moral, social, afectivo, artístico, físico e intelectual y estimulando el desarrollo de la creatividad y capacidad crítica de los estudiantes, para asumir un rol activo como ciudadanos desde valores democráticos (Ley 21.040/2017). Sin embargo, el propósito de fortalecer el sistema educativo público a nivel nacional entra en conflicto con un sistema de mercado consolidado, orientado desde principios propios de un fundamentalismo de mercado y cuyo sustrato axiológico se identifica en la competencia y elección racional, según principios de máxima utilidad individual.

Según Flórez et al. (2024) al mantener a la base del sistema el supuesto de que la competencia y libre elección de las familias dinamiza el mercado educativo a través de incentivos y castigos, se logra imponer un lenguaje gerencial y economicista ajeno a lo pedagógico y que impacta en la justicia social, por la manera en que distribuye el conocimiento en el ámbito social. Consecuencia directa de este supuesto es el empobrecimiento de la experiencia pedagógica, al reducir el currículum a las áreas evaluadas y la preparación para el examen, lo que estigmatiza a las escuelas de

estudiantes empobrecidos y genera prácticas de discriminación en las escuelas con los estudiantes menos aventajados (Ortiz, 2012; Comisión SIMCE, 2003; 2015; Acuña et al., 2014).

Consecuentemente, ante la adopción de criterios de gobernanza neoliberal en la orientación del sistema, las escuelas públicas se ven más amenazadas por la evaluación performativa y tienen mayores consecuencias asociadas a los resultados de los procesos de evaluación estandarizada: reduce la participación de los estudiantes en su proceso de aprendizaje, atenta contra la diversidad como demanda social y genera estigmas tanto para la escuela como para los estudiantes en relación con sus resultados (Gallego y Hernando, 2008; Raczynski et al., 2010; Flores y Carrasco, 2013; Córdoba, 2014). Para Flórez et al. (2024), la evidencia indica que la evaluación de la calidad educativa no es una tarea objetiva y técnica, sino una práctica política e ideológica desde la cual se determina el sentido y finalidad del territorio educativo. La evaluación la calidad educativa desde criterios y lógica de gobernanza neoliberal resulta así incompatible con los fines democráticos de la escuela pública.

En este sistema paradigmático de privatización educativa, el fortalecimiento de la educación pública según mandata la NEP posiciona a la escuela pública en un escenario análogo al descrito por los pensadores de Palo Alto; es decir, se identifican “los ingredientes necesarios” propios del doble vínculo (Bateson, 1956). Los agentes de la organización educativa resultan “atrapados” ante un mandato doble vinculante, en el cual deben evidenciar la mejora de la escuela, pero de acuerdo con criterios de calidad predefinidos de manera exógena, en base a una racionalidad cuya raigambre es el mercado: la competencia entre centros y libre elección como estrategia de mejora sistémica. Esta demanda contradictoria llega a posicionarse como la “expectativa habitual” de los sujetos a quienes se dirige el mandato legislativo de mejorar la escuela pública. A la vez, la responsabilización por los resultados de aprendizaje recae en la escuela, sin atender a las condiciones que genera el Estado para su funcionamiento (Assael et al., 2014; Webb, 2011) y bajo la amenaza latente que significa el posible cierre del establecimiento si no se logran los resultados esperados. Por otra parte, los agentes de la escuela pública se sitúan en una posición asimétrica respecto del Estado, la política pública y las instituciones a cargo de orientar y evaluar el sistema educativo, por lo que

no se encuentran en condiciones de explicitar el doble vínculo como vía que permita “escapar” del sistema comunicativo patológico en el que están insertos.

En este contexto, el doble vínculo en que se sitúan los agentes de la escuela pública emerge desde la normativa que define el rol de las instituciones que configuran la actual arquitectura institucional en su conjunto. Las *normas-valor* desde la cual cada institución orienta la organización educativa supone en términos pragmáticos un “bombardeo” de lineamientos y programas escasamente articulados, posicionando al rol docente directivo en un escenario complejo y no siempre coherente en términos de orientación. Este mandato contradictorio plantea en la práctica un escenario de gestión y liderazgo de la escuela pública en el cual el rol del docente directivo debe dar respuesta a la paradoja pragmática subyacente a la política educativa, expresada como instrucciones contradictorias.

En efecto, este escenario de “esquizofrenia institucional” es resultado de una articulación discursiva patológica o doble vinculante, que opera a nivel de sustrato axiológico desde el cual la institucionalidad educativa orienta la mejora de la escuela pública, pero según criterios predefinidos desde una racionalidad exógena de raigambre neoliberal. En consecuencia, este escenario no permite articular un discurso coherente respecto a los valores, fines y el rol específico que ejerce la escuela pública en sociedades formalmente democráticas. La comprensión de los fines y sentidos de la formación ciudadana desde la organización educativa pública se desdibuja en un contexto de progresiva privatización de los sistemas educativos, instalando en su reemplazo una nomenclatura propia de la empresa privada y que responde a una subjetividad hegemónica neoliberal (Brown, 2016; Laval y Dardot, 2013) incompatible con la escuela pública.

De acuerdo con Giroux (2019), el lenguaje constituye un nuevo sitio de lucha ante el auge de un ideario de extrema derecha que ataca todos los aspectos del ser social, permeando también las instituciones que producen la cultura formativa a cargo de nutrir la imaginación social y política en sí. Desde este ideario, se asigna fundamento a una vorágine de privatización y desregulación, expresada a nivel político en el desfinanciamiento de la educación pública bajo una noción de desprecio por el bien común, como aspecto que resulta concordante con los resultados de la presente investigación. Según el autor, las ideas desde las cuales se ofreciera sustento a la escuela

moderna y el rol del Estado en la formación de sujetos capaces de participar en la vida política democrática –a través del desarrollo del pensamiento crítico y racional– enfrentan en el momento histórico actual un reemplazo por el predominio de valores individualistas. Cualquier cambio en el ámbito educativo debe, por ende, ser situado o contextualizado desde este marco de transformaciones económicas, ideológicas, culturales y políticas.

En este escenario, el lenguaje se configura como un nuevo sitio de lucha en la defensa de la democracia (Sardoc y 2022). En la medida en que se diluye el vínculo entre el lenguaje y el bien común, la democracia, la educación y la responsabilidad cívica, el dictamen neoliberal se torna incuestionable y políticamente debilitante “dada su negativa a proporcionar un lenguaje para que los individuos puedan traducir los problemas privados en consideraciones sociales y sistémicas más amplias” (Giroux, 2019, p. 30). La posibilidad de pensar en una transformación social se torna imposible y, en palabras de Fischer (2016), sin alternativa posible. El proyecto de educación neoliberal ha sido apuntalado por una cultura formativa antidemocrática, en el que las instituciones educativas han sido utilizadas para dar forma a identidades acorde con el modelo de mercado (Giroux, 2019). Desde una mirada instrumentalista, la medición y cuantificación se llevan a un extremo obsesivo, dictaminando una vía única para referir la educación, la escuela pública y la calidad (es decir, *el fin de la escuela*) son parte de comprender la educación como negocio o empresa, los estudiantes como clientes o consumidores.

El lenguaje juega además un papel central en la producción e implementación de políticas educativas (Schmidt 2009). En un escenario de fascismo neoliberal, el lenguaje y la comunicación interpersonal pierden sentido. Si para Habermas (1981) la comunicación sólo puede darse entre iguales, la posición de inferioridad intelectual, ética y moral en la que son posicionados los sujetos que comprenden e interpretan la vida en sociedad desde patrones diferentes a los que ofrece la hegemonía del discurso neoliberal no es posible. La comunicación personal y comunicación con los demás pierde valor ante la ausencia de valores democráticos en la orientación de lo político. De acuerdo con Apple (2013), el discurso neoliberal vincula los aspectos emocionales a los que refiere Giroux con una fundamentación mítico-religiosa de la realidad,

reemplazando el pensamiento crítico en el que se sustenta el ideario democrático moderno por valores dogmáticos no rebatibles desde una discusión racional.

Uno de los aspectos que subyace a la investigación de Lakoff en relación con la metáfora es que el lenguaje no es inocente, sino que implica una escala de valores implícita (Lakoff, 1996; 2007). La selección léxica, o el uso de una terminología o concepto por sobre otro, conlleva una carga semántica desde la cual se comunica el posicionamiento axiológico de hablante. Para Rodríguez (2018), el enfoque de Lakoff – declarado demócrata y progresista – significa “no utilizar el lenguaje del adversario”, ya que implícitamente supone un posicionamiento valórico en relación con el contexto referencial. Por ejemplo, señala Rodríguez (2018), al hacer referencia a la reducción de impuestos como “alivio fiscal” se estaría asumiendo el posicionamiento propio del sector republicano estadounidense, para quienes los impuestos significan una carga que agobia el crecimiento económico y su reducción, en consecuencia, resulta un alivio (Lakoff, 2007). En este sentido, dicha referencia supone utilizar el “lenguaje de enemigo” republicano o de los *elefantes*, como metafóricamente los refiere el autor.

Como categoría analítica, la esquizofrenia institucional ofrece una metáfora conceptual desde la cual es posible identificar el efecto pragmático – en términos de discurso – que ofrecen los profesionales del sistema educativo a este escenario de gestión doble vinculante. En primer lugar, se identifican contradicciones a nivel discursivo en relación con el rol que ejercen las instituciones en la orientación del sistema público, así como en la relación de las instituciones y sus profesionales con los equipos directivos de las organizaciones educativas a las que orientan su tarea. Según indica Fernández (2011), estas contradicciones emergen como manifestación de la tensión entre la narrativa institucional y la narrativa individual de los agentes de la institución. Desde la mirada de la autora, no sólo el profesional integra la institución, sino que la institución integra al sujeto en un plano “fantasmático” o inconsciente.

En segundo lugar, para docentes directivos de escuelas públicas, este escenario doble vinculante se plantea como absurdo y sin sentido. En palabras de una directora, los lineamientos contradictorios que reconoce en el rol de las instituciones suponen “dispararse a los pies”. Desde la mirada de estos docentes directivos, al cumplir con el mandato que recibe la escuela pública de asegurar la educación de niños, niñas y adolescentes como derecho humano, sin distinción de ningún tipo, la escuela es

castigada desde un Estado que – al mismo tiempo – no ofrece las condiciones para el ejercicio de dicho rol. Como señalan estos directores y directoras, son aspectos propios del sistema educativo que no tienen sentido si se tiene en consideración el fin superior que supone garantizar el derecho educativo.

Finalmente, en un escenario de esquizofrenia institucional, se desdibuja el modo de funcionamiento del sistema en su conjunto. Es decir que, para los profesionales de la institucionalidad educativa, no siempre se identifica el rol que ejerce cada elemento o dispositivo en la configuración y modo operativo del sistema en su conjunto. En consecuencia, tampoco es posible articular de manera coherente un discurso vinculado a la escuela pública, su particularidad y el rol docente directivo como profesional de estos establecimientos. Desde el enfoque de Lakoff (1996) antes señalado, el lenguaje no es inocente en su referencia a la realidad, sino que comunica el posicionamiento valórico del hablante en relación con el contexto referencial. Dicho posicionamiento se evidencia en la descripción que directores y directoras elaboran en relación con el rol profesional que ejercen en la escuela pública.

Desde el análisis del discurso de docentes directivos, emerge una contradicción en términos de la nomenclatura con la que refieren a su compromiso con la educación pública, pero desde una terminología o selección léxico-conceptual desde la cual describen este compromiso “utilizando el lenguaje del adversario” (Lakoff, 2007). Así, por ejemplo, docentes directivos declaran su objetivo profesional de “hacer más competente la escuela pública”, destacan como logro de su gestión el aumento de la matrícula que “le roban a la escuela de al lado”, o valoran positivamente el cierre de establecimientos públicos que no responden a los estándares de calidad definidos por el sistema. En este sentido, se identifica un posicionamiento axiológico implícito, desde el cual se reproduce una mirada de competencia y responsabilización individual en relación con los resultados de cada comunidad educativa, sin considerar el contexto en el que se desempeñan dichos establecimientos públicos. Paradójicamente, esta referencia se articula a un discurso crítico en relación con el sistema de mercado y sus efectos en la educación pública.

Finalmente, en relación con la esquizofrenia como categoría analítica, cabe plantear una relación a explorar. Según Giroux (2024) el lenguaje constituye el nuevo sitio de lucha ante el avance del discurso antidemocrático en la orientación de la escuela

pública. De ahí que cabe mencionar la relación entre esquizofrenia y capitalismo que plantea Jameson (1995). Para el autor, la esquizofrenia evidencia un modo de producción específico propio del capitalismo tardío, como etapa de desarrollo más avanzada del capitalismo globalizado. Recuperando el enfoque propuesto por Lacán, la esquizofrenia se aborda como resultante de la ruptura de la cadena significativa; es decir, la relación con otro significativo de la cadena sintagmática. Así, para Jameson (1995) la experiencia esquizofrénica está constituida por materiales aislados, desconectados y discontinuos, que no llegan a articularse en una secuencia coherente.

Como patología lingüística, constituye una disfunción según la cual la disociación de la temporalidad impide al sujeto organizar el pasado, presente y futuro en una experiencia de sentido unívoco. La ruptura de la cadena significativa reduce al sujeto a la experiencia asilada y desconectada por lo que, en consecuencia, tampoco le resulta posible articular la acción en torno a una finalidad. En la medida en que para Jameson la relación entre esquizofrenia y capitalismo da cuenta de un modo de producción o lógica cultural propia del capitalismo tardío, evidencia una ideología según la cual la ciudadanía pierde la capacidad para establecer orden y coherencia a su propia experiencia, despojándola de su potencial subversivo, revolucionario o transformador. Se reconoce así el rol del lenguaje en el progresivo acercamiento de los sistemas educativos a la lógica neoliberal imperante en sociedades actuales (Bravo y Prats, 2021).

## **CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES**

---

La presente investigación tuvo como centralidad analizar los significados que atribuyen los docentes directivos de escuelas públicas al proceso de materialización de la nueva ley de educación para el sistema escolar, a través de lo que se ha denominado la NEP. En este sentido, la investigación se ha sustentado en comprender de qué modo los agentes de la organización escolar recontextualizan la reforma educativa desde el rol que ejercen y llevan a cabo a través de las prácticas de gestión y liderazgo en los establecimientos escolares públicos. Para ello, se partió de la premisa teoría de que la recontextualización de política educativa en los centros escolares constituye un sentido desde el cual orientar las prácticas directivas en función de los fines que establece la ley. Por ello, la recontextualización de la NEP implica, además, articular las prácticas de gestión y liderazgo en el marco de una nueva arquitectura institucional de nivel intermedio a cargo de orientar los procesos de mejora en el territorio.

En relación con los objetivos que se ha plantado esta investigación, los principales hallazgos reconocen un amplio consenso desde los agentes del sector educativo sobre la necesidad de reformar la dependencia administrativa municipal de los establecimientos públicos. Como se ha manifestado tras los resultados, se puede concluir que el traspaso de las escuelas públicas a los municipios tuvo por objetivo desvincular al Estado de su participación en el sector educativo, en miras a hacer más competitiva la inversión en empresas educativas y promoviendo la apertura de establecimientos –con o sin fines de lucro– desde el sector privado. La consecuencia directa de la reforma de mercado implementada por la dictadura Pinochet es, desde la mirada de los profesionales informantes, el estado de abandono en que se situaba el sector educativo público previa entrada en vigor de la NEP.

Ante la percepción de abandono desde el Estado y las evidentes consecuencias de dicho abandono para la escuela pública, para los docentes directivos la expectativa previa implementación de la NEP era “volver al Estado”. Esto lleva a concluir que estas variaciones suponen para los y las informantes la recuperación del Estado Docente y su rol en la educación pública chilena. Por una parte, la dependencia directa del Estado significa para docentes directivos una alternativa de seguridad en relación con los recursos para el funcionamiento apropiado de la escuela pública, así como la recuperación del estatus profesional docente como funcionario público. Dicho rol como funcionario del Estado genera para docentes directivos entrevistados la expectativa de

seguridad en el entorno laboral determinado por la incertidumbre e inestabilidad, en un escenario en que se concibe al docente como empresa en competencia, prestador de servicios y/o colaborador en proyectos educativos privados.

Según señalan docentes directivos, los hallazgos manifiestan que, más allá de garantizar estabilidad y seguridad a la tarea docente, el retorno al Estado significa la recuperación del rol que el Estado chileno asume desde la fundación de la república, en relación con un ideario formativo democrático en el que la educación pública constituye una vía de configuración identitaria y cohesión ciudadana en torno a una comunidad imaginada. Esto lleva a concluir que las expectativas de retorno al Estado significan para los docentes directivos un cambio de paradigma que permitiese transformar las lógicas de funcionamiento del sistema educativo de raigambre neoliberal heredado de la dictadura.

Desde los hallazgos que emergen desde los discursos de docentes directivos, a su vez, es posible concluir que la percepción de los agentes en relación con la entrada en vigor de la NEP y la nueva dependencia administrativa a través de SLEP, como segundo objetivo de la presente investigación. La valoración de la NEP como política educativa guarda relación con las expectativas que docentes directivos declaran respecto de la transformación o cambio requerido a nivel sistémico; en consecuencia, se identifican miradas disímiles en la valoración del aporte que realiza la NEP en la gestión y liderazgo de la escuela pública. Los resultados también se han adentrado en valorar cómo los docentes directivos interpretan la orientación técnico-pedagógica a cargo de los profesionales de los SLEP. Esta orientación, enfocada directamente en aspectos centrales de la gestión educativa, promueve procesos de trabajo colaborativo y en red desde los equipos directivos pertenecientes al territorio, promoviendo una modificación de las prácticas desde una nueva lógica de trabajo. El acompañamiento técnico pedagógico que aporta el SLEP permite asignar mayor coherencia al desempeño docente directivo, al articular la tarea desde los instrumentos de gestión determinados por la institucionalidad educativa.

Según manifiestan los docentes directivos, se puede concluir que la articulación que ofrecen los instrumentos de gestión y estándares de desempeño asignan orden y estructura a la tarea, a la vez que responsabilizan a los agentes de la organización educativa ante el cumplimiento de los indicadores de calidad a los que se debe dar

respuesta. Desde este enfoque, se reconoce como aporte al rol docente directivo la orientación de las prácticas y estrategias de gestión según criterios de los parámetros de gerencialismo a través de lo que se ha denominado NGP. Para los directores y las directoras de la investigación, la aplicación de estrategias propias del ámbito empresarial para orientar la escuela pública a la mejora continua significa un avance respecto de la administración municipal, burocrática, poco transparente y poco eficiente en relación con los procesos de innovación educativa. Como se ha señalado, la referencia a la NGP no es explícita, sin embargo, emerge desde el discurso de docentes directivos que reconocen positivamente la aplicación de estándares de desempeño a los establecimientos, la aplicación de políticas de rendición de cuentas, categorización según resultados e incluso el cierre de establecimientos, en los casos en que no se logra el nivel de desempeño esperado.

Desde una mirada crítica en relación con la NEP, la política educativa no responde a la necesidad de cambiar el paradigma de mercado predominante en el sistema educativo chileno. En consecuencia, la NEP no genera un cambio sustantivo en relación con el lugar de la educación pública en un sistema de mercado. Por ello, para los directores y las directoras, tras los hallazgos de la investigación, se manifiesta que la política educativa no ofrece respuesta a los problemas centrales que enfrenta la educación pública, lo que se expresa en aquellos elementos propios del sistema de mercado que la legislación no modifica. El financiamiento dependiente de la matrícula y asistencia, y su consecuente falta de recursos para desarrollar la tarea formativa, no permiten la requerida autonomía para enfocar la gestión docente en aspectos pedagógicos y dar respuesta a los fines de la educación pública y su contexto real. En consecuencia, la orientación técnico-pedagógica que promueven los SLEP resulta poco pertinente a la realidad y al contexto de la escuela pública, al asignar prioridad a procesos administrativos que no se corresponden con las prioridades que docentes directivos asignan desde su rol de gestión. Por ello, según se exponen en los resultados, se puede concluir que los participantes manifiestan que la NEP no desarrolla un cambio sustancial, sino que se reproducen lógicas imperantes anteriormente.

Finalmente, en relación con la articulación de una nueva institucionalidad educativa como tercer objetivo específico de esta investigación, los docentes directivos y otros profesionales participantes reconocen una escasa o nula articulación. Al poner

fin a la dependencia administrativa municipal de los establecimientos públicos y modificar la arquitectura institucional vigente con la creación de un nivel intermedio de gestión, docentes directivos deben articular la orientación del SLEP con las instituciones previamente existentes en el sistema educativo chileno, a cargo de la fiscalización de recursos, evaluación institucional y acompañamiento en los procesos de gestión.

Como se ha señalado, los directores y las directoras reconocen escasa articulación en cuanto a los lineamientos que reciben desde la nueva institucionalidad. Para docentes directivos, constituye una amplificación de programas externos que los cambios de la organización educativa deben dar respuesta. En consecuencia, se identifica como respuesta la necesidad de plantear estrategias de defensa del proyecto educativo ante dicho bombardeo externo. Cabe destacar que la escasa articulación entre las instituciones que configuran el sistema era ya reconocida por los agentes del sistema educativo previa entrada en vigor de la NEP. Sin embargo, la nueva institucionalidad hace más evidente y acentúa esta falta de articulación, según se reconoce en el discurso de los informantes.

Sin embargo, pese a la escasa articulación entre instituciones, docentes directivos reconocen el rol predominante que ejerce a nivel sistémico la Agencia de Calidad de la Educación como institución. La Agencia, junto con evaluar y orientar a las escuelas en base a estándares de desempeño, es también responsable del Simce como evaluación estandarizada y, en función de los resultados de cada establecimiento, categoriza las escuelas en niveles de desempeño. Como se ha señalado, ante los bajos resultados sostenidos, la escuela corre el riesgo de perder el reconocimiento oficial, lo que implica el consecuente cierre del establecimiento. En consecuencia, en la medida en que los SLEP sumen el enfoque de calidad educativa propio de la Agencia para orientar la escuela pública, se mantiene una orientación desde criterios exógenos y que no siempre dan respuesta al contexto y prioridades de la escuela pública.

Junto a todo lo anterior, las conclusiones vienen a manifestar que la presente investigación identifica la tensión que emerge ante el mandato legislativo de mejorar la educación pública, pero desde estrategias, dispositivos y prácticas propias de una racionalidad de mercado, que tiene un correlato en términos discursivos. A partir de la presente investigación, se aporta como categoría analítica al estudio de la política educativa la esquizofrenia institucional, como metáfora orientada a describir un

escenario de gestión contradictorio y de compleja articulación. Desde esta categoría, se reconoce que el discurso de docentes directivos y otros profesionales de la institucionalidad educativa no logra articular un discurso coherente en relación con la educación pública. La educación pública es aquello que el mercado no es, pero que no siempre logra ser referido como discurso compartido. La educación pública es un no lugar, o un lugar sin límites. Y lo que no tiene límites, no logra constituirse en un centro. Es decir, no es un lugar.

Además, la investigación espera aportar luces en aquellos casos en que el avance de políticas privatizadoras se impone progresivamente sobre el ámbito público. Como caso paradigmático de privatización educativa, el sistema educativo chileno permite identificar el efecto de las políticas de mercado sobre la escuela pública, así como las dificultades que emergen a la hora de fortalecer lo público en un mercado asentado y consolidado, que ha logrado modificar la subjetividad social vinculada a los fines del sistema educativo.

Por otra parte, pretende identificar otros escenarios de tensión o esquizofrenia institucional en el sistema educativo chileno. Por ello, los resultados concluyen parte de la tensión que emerge de los actuales paradigmas evaluativos presentes en la legislación chilena a partir de la entrada en vigor la reforma de la NEP, y sus materializaciones en torno a los cambios referidos a la evaluación para el aprendizaje o en el caso de las políticas educativas de inclusión. Pese al avance de las políticas neoliberales en educación, esta investigación reconoce que para los agentes de la organización pública la educación es profundamente política y ofrece una posibilidad de resistencia organizada. De ahí que los directores y las directoras no sólo ven la educación como algo profundamente político, sino que también la ven como una forma de resistencia. Por todo ello, la resistencia al capitalismo neoliberal tendría que concebir la educación como la fuerza central del cambio social, especialmente para combatir el sentido común neoliberal y el sistema educativo que lo fortalece y fomenta.

Las políticas públicas tienen un grado tan alto de poder que no sólo logran intervenir el sector al que se dirigen, sino que consiguen intervenir y transformar las sociedades, por lo que escapar de los avances del capitalismo supone una transformación cultural para la que no siempre se encuentran alternativas. De ahí que este trabajo espera haber aportado mínimamente en el reconocimiento de dichas

trampas. Identificarlas en el entramado del desarrollo de las políticas neoliberales que se expanden en las políticas educativas constituye un paso previo para la resistencia.

## **Referencias Bibliográficas**

---

- Acuña, F., Assaél, J., Contreras, P., y Peralta, B. (2014). La traducción de los discursos de la política educativa en la cotidianeidad de dos escuelas municipales chilenas: La metáfora médica como vía de análisis. *Psicoperspectivas*, 13(1), 46–55.
- Adorno, T. W. (1966). *La educación después de Auschwitz* [Conferencia emitida por Radio Hesse el 18 de abril de 1966].
- Alfie, M. y Méndez, L. (2000). La sociedad del riesgo: amenaza y promesa. *Sociológica*, 15(43), 173–201.
- Anderson, S., Uribe, M., y Valenzuela, J. P. (2021). Reforming public education in Chile: The creation of local education services. *Educational Management Administration y Leadership*, 51(2). <https://doi.org/10.1177/1741143220983327>
- Apple, M. W. (2006). *Educating the “right” way: Markets, standards, God, and inequality* (2nd ed.). Routledge.
- Apple, M. W. (2012). *Education and power* (Rev. ed.). Routledge.
- Apple, M. W. (2017). What is present and absent in critical analyses of neoliberalism in education. *Peabody Journal of Education*, 92(1) <https://doi.org/10.1080/0161956X.2016.1265344>
- Arroyo Menéndez, M., y Stumpf González, R. (2020). El avance de la extrema derecha en América Latina y Europa. *Política y Sociedad*, 57(3). <https://doi.org/10.5209/poso.64864>
- Assaél, J., Acuña, F., Contreras, P., y Corbalán, F. (2014). Transformaciones en la cultura escolar en el marco de la implementación de políticas de *accountability* en Chile: Un estudio etnográfico en dos escuelas clasificadas en recuperación. *Estudios Pedagógicos*, 40(2), 7–26.
- Assaél, J., Cornejo, R., Albornoz, N., Etcheberrigaray, G., Hidalgo, F., Ligueño, S., y Palacios, D. (2015). La crisis del modelo educativo mercantil chileno: Un complejo escenario. *Currículo sem Fronteiras*, 15(2), 334–345.

- Assaél, J., Cornejo, R., González, J., Redondo, J., Sánchez, R. y Sobarzo, M. (2011). La empresa educativa chilena. *Educação e Sociedade*, 32(115), 305–322.
- Baleriola, E., Contreras-Villalobos, T., y Ramírez-Casas del Valle, L. (2021). Traducción de la política educativa. El caso de la Nueva Educación Pública. Athenea Digital. *Revista De Pensamiento E investigación Social*, 21(2). <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2910>
- Ball, S. (1997). Good School/Bad School: paradox and fabrication. *British Journal of Sociology of Education*, 18 (3), 317-336, <http://dx.doi.org/10.1080/0142569970180301>
- Ball, S. (2003). The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), 215-228. <https://doi: 10.1080/0268093022000043065>
- Ball, S. (2013). Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad performativa. *Pedagogía y Saberes*, 38 (3), 103–113.
- Ball, S., y Youdell, D. (2008). *Hidden privatization in public education*. Bruselas, Bélgica: Education International. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231830>
- Bastos, C. y López, E. (2023). Desafíos para la educación e inclusión de infantes migrantes en Tabasco. *Revista Científica Multidisciplinaria*, 8(4), 6887–6903.
- Bateson, G., Jackson, D. D., Haley, J., y Weakland, J. H. 1956. Toward a theory of schizophrenia. *Behavioral Science*, 1(4): 251-264.
- Beck, U. (1986). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós.
- Bellei, C. (2010). Evolución de las políticas educacionales en Chile. En Mineduc Chile (Ed.), *El libro abierto de la informática educativa*, pp. 1–24.
- Bellei, C. (2013). El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. *Estudios Pedagógicos*, 39 (1), 325–345. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052013000100019>

- Bellei, C. (2015). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*. Lom Ediciones.
- Bellei, C. (2018). *Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Bellei, C. (2019). Privatización con lógica de mercado en la educación chilena: Conceptos, políticas y consecuencias. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 82, 47–56. <https://doi.org/10.4000/ries.8205>
- Bellei, C., & Cabalin, C. (2013). Chilean student movements: Sustained struggle to transform a market-oriented educational system. *Current Issues in Comparative Education*, 15(2), 108–123.
- Bellei, C., Cabalin, C., y Orellana, V. (2018). The student movements to transform the Chilean market-oriented education system. En R. Cortina y C. Lafuente (Eds.), *Civil society organizations in Latin American education: Case studies and perspectives on advocacy* (pp. 63–84). Nueva York, NY: Routledge.
- Bellei, C., Canales, M., Orellana, V., y Contreras, M. (2016). Elección de escuela en sectores populares: Estado, mercado e integración social. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (31), 95–110. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2016.n31-06>
- 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*. Santiago, Chile.
- Bellei, C., y Villalobos, C. (2024). The construction of a political actor in a post-dictatorship and neoliberal context: Persistence, success, and challenges of the Chilean student movement (1990–2020). En M. Klemenčič (Ed.), *The Bloomsbury Handbook of Student Politics and Representation in Higher Education* (Cap. 19). Londres, Reino Unido: Bloomsbury Academic.

- Benavides-Moreno, N., Reyes-Araya, D., y Alarcón-Leiva, J. (2023). Ley de Inclusión Escolar en Chile: Desafíos de gestión para establecimientos particulares subvencionados. *Práxis Educativa*, 18, e21840. <https://doi.org/10.5212/praxeduc.v.18.21840.074>
- Berner, H., y Bellei, C. (2011). ¿Revolución o reforma? Anuncios, medidas y compromisos a la espera de la reforma educacional. Política. *Revista de Ciencia Política*, 49(2), 67-96. <https://doi.org/10.5354/0716-1077.2011.17275>
- Berti, M., y Simpson, A. V. (2020). The dark side of organizational paradoxes: The dynamics of disempowerment. *Academy of Management Review*, 45(2), 252–272. <https://doi.org/10.5465/amr.2017.0208>
- Berti, M., y Simpson, A. V. (2021). On the practicality of resisting pragmatic paradoxes. *Academy of Management Review*, 46(2), 409–412. <https://doi.org/10.5465/amr.2020.0258>
- Biblioteca Nacional Chile. (1993). *Financiamiento Compartido*. Hitos Legislativos que configuran el Marco Legal vigente.
- Bourdieu, P. (1997). *Méditations pascaliennes*. Éditions du Seuil.
- Bolívar, A. (1999). La educación no es un mercado: Crítica de la gestión de calidad total. *Aula de Innovación Educativa*, (91), 12–17.
- Bravo, S. (2023). Fortalecimiento de la escuela pública en escenarios de mercado. Paradoja, doble vínculo y esquizofrenia institucional en la organización educativa. En K. Gajardo Espinoza y J. Cáceres Iglesias (Ed.), *Soñar en grande es soñar juntas*. En busca de una educación crítica e inclusiva (pp. 945-961). Octaedro.
- Bravo, S. y Prats, E. (2022). Riesgo, miedo e identidad: la elección escolar en Chile como caso paradigmático. En *Investigación Emergente: desafíos educativos presentes y futuros* (pp. 175-188). Universidad de Chile (Ed.) [doi.org/10.34720/5f2m-xe11](https://doi.org/10.34720/5f2m-xe11)

- Bravo, S. y Prats, E. (2021). Performatividad y accountability en educación: una mirada desde el «paradigma neurológico» de Byung Chul Han. *Foro de Educación*, 19(1), 159-180.
- Brown, W. (2016). *El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo* (V. Altamirano, Trad.). Malpaso Ediciones.
- Bude, H. (2017). *La sociedad del miedo*. Herder, Barcelona.
- Canales, M., Bellei, C., y Orellana, V. (2016). ¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado. *Estudios Pedagógicos (Valdivia)*, 42 (3), 89–109. <https://doi.org/10.4067/S0718-07052016000400005>
- Carr, W., & Kemmis, S. (1988). Teoría crítica de la enseñanza, La investigación - acción en la formación del profesorado. Barcelona. Martínez Roca.
- Carrasco, A., Bogolasky, F., Flores, C., Gutiérrez, G., y San Martín, E. (2014). Selección de estudiantes y desigualdad educacional en Chile: ¿Qué tan coactiva es la regulación que la prohíbe? [Informe final FONIDE N° F711286]. Ministerio de Educación de Chile.
- Carrasco, A., Falabella, A., y Mendoza, M. (2015). School choice in Chile as a sociocultural practice: An ethnographic inquiry. En P. Seppänen, A. Carrasco, M. Kalalahti, R. Rinne y H. Simola (Eds.), *Contrasting dynamics in education politics of extremes: School choice in Chile and Finland* (pp. 245–266). Rotterdam: Sense Publishers.
- Carrasco, A., Gutiérrez, G., y Flores, C. (2017). Failed regulations and school composition: Selective admission practices in Chilean primary schools. *Journal of Education Policy*, 32(5), 642–672. <https://doi.org/10.1080/02680939.2017.1312549>
- Casassus, J. (2000). Problemas de la gestión educativa en América Latina: La tensión entre los paradigmas de tipo A y tipo B. UNESCO.

- Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE). (2009). *Prácticas de liderazgo directivo y resultados de aprendizaje: Hacia conceptos capaces de guiar la investigación empírica*. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(3), 9–29.
- Chubb, J. and Moe, T. (1990). *Politics markets and America's schools*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Cisterna, A. (2005). La investigación cualitativa: Reflexiones epistemológicas sobre su proceso y sus interpretaciones. *Revista de Investigación Educativa*, 23(2), 205-220.
- Cohen, L., Manion, L., & Morrison, K. (2018). *Research Methods in Education* (8ª ed.). Routledge.
- Cornejo, R. (2018). Políticas y reformas escolares: El experimento educativo chileno y su evolución. En C. Ruiz, L. Reyes y F. Herrera (Eds.), *Privatización de lo público en el sistema escolar. Chile y la agenda global de educación*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Cox, C. (2012). Política Y Políticas Educativas En Chile 1990-2010. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21, 13–43.
- Crawford, S. y Ostrom, E. (1995). A grammar of institutions. *American Political Science Review*, 89(3), 582–600. <https://doi.org/10.2307/2082975>
- Denzin, N.K. (1970). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Aldine.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2018). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Sage.
- Dexter, L.A (1970). *Elite and specialized interviewing*. Evanston.
- Donoso-Díaz, S. (2011). El conflicto por la educación pública en Chile del año 2011 y sus proyecciones. *World Tensions*, 8(14), 149–176.

- Donoso-Díaz, S. (2020). Los nuevos servicios locales de educación pública de Chile: Desafíos del proceso de implementación inicial. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 29, 378–398. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362019002701933>
- Donoso-Díaz, S., y Benavides-Moreno, N. (2023). El sistema de financiamiento de la educación obligatoria en Chile: Situación actual y desafíos. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, 13(18). <https://doi.org/10.22491/2236-5907132790>
- Egaña, R. (2018). «La nueva educación pública ya es una realidad». En Bellei, C. [Ed.] Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización. Santiago de Chile, LOM Ediciones, p. 7-9.
- Falabella, A. (2016). ¿Qué aseguran las políticas de aseguramiento de la calidad?: Un estudio de casos en distintos contextos escolares. *Estudios Pedagógicos*, 42 (1), 107–126.
- Fernández, L. M. (2005). *Instituciones educativas: Dinámicas institucionales en situaciones críticas* (1ª ed., 62ª reimp.). Buenos Aires: Paidós.
- Flick, U. (2014). *El diseño de la investigación cualitativa*. Morata.
- Flick, U. (2015). *Introducción a la investigación cualitativa*. Morata.
- Flórez, M. T., y Olave, J. M. (2024). Claves teóricas para pensar una evaluación socialmente justa: Discrepancias, preguntas y propuestas para una discusión internacional. En M. T.
- Flórez, M. T., y Rozas Assael, T. (2020). Accountability from a social justice perspective: Criticism and proposals. *Journal of Educational Change*, 21, 157–182. <https://doi.org/10.1007/s10833-019-09361-3>
- Flórez, R., Díaz Barriga, A., Casanova, M. A., y Bolívar, A. (2024). *Evaluación educativa y justicia social: Desafíos y horizontes desde una perspectiva internacional*. Madrid: Narcea Ediciones.

- Flórez, T. Rozas, J. M. Olave, y F. J. Hevia (Coords.), *Evaluación educativa para la justicia social: Desafíos y horizontes desde una perspectiva internacional* (pp. 280). Ciudad de México: CIESAS.
- Friedman, M. (1955). The Role of Government in Education. In R. Solo (Ed.). *Economics and the public interest* (pp. 123-144). New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Friedman, M. (1995). Public Schools: make them private. *Briefing Papers*, 23. Washington DC: Cato Institute.
- Fullan, M. (2004). *Las fuerzas del cambio: La continuación*. Ediciones Akal.
- Fullan, M. (2007). *Las fuerzas del cambio, con creces*. Ediciones Akal.
- García Ferrer, B. (2016). Semiocapitalismo y esquizofrenia. Una lectura de la teoría del 'doble vínculo' (Gregory Bateson). *Comprendre: Revista Catalana de Filosofia*, 18(1), 71–93.
- Gayo Cal, M., Otero Cabrol, G., y Méndez, M. L. (2019). Elección escolar y selección de familias: Reproducción de la clase media alta en Santiago de Chile. *Revista Internacional de Sociología*, 77(1), e120. <https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.1.18>
- Giroux, H. A. (2019). Neoliberalism and the weaponising of language and education. *Race y Class*, 61(1), [páginas si las tienes]. <https://doi.org/10.1177/0306396819847945>
- Giroux, H. A. (2024). Educators as public intellectuals and the challenge of fascism. *Policy Futures in Education*, 22(8), 1–7. <https://doi.org/10.1177/14782103241226844>
- Giroux, H. A., y DiMaggio, A. R. (2024). *Fascism on trial: Education and the possibility of democracy*. Bloomsbury Academic. <https://doi.org/10.5040/9781350421721>
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (2017). *Discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Routledge.

- Gutiérrez, J., & Delgado, J. (1997). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Metodología de las ciencias del comportamiento*. Proyecto Editorial Síntesis Psicología.
- Hammersley M. (2008). *Questioning qualitative inquiry*. Sage.
- Hernández, R. (2014). *La investigación cualitativa a través de entrevistas: su análisis mediante la teoría fundamentada*. Cuestiones pedagógicas, 23, 187-210.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6<sup>ta</sup> ed.). McGraw-Hill.
- Hodgson, G. M. (2002). The evolution of institutions: An agenda for future theoretical research. *Constitutional Political Economy*, 13(2), 111–127. <https://doi.org/10.1023/A:1015301101712>
- Hodgson, G. M. (2011b). A philosophical perspective on contemporary evolutionary economics. *Journal of Institutional Economics*, 7(3), 299–315. <https://doi.org/10.1017/S174413741100010X>
- Hodgson, G. M., (2011a). ¿Qué son las instituciones? *Revista CS*, (8), 17-53.
- Holstein, J. A., & Gubrium, J. F. (1995). *The active interview*. Sage publications.
- Horn, A., Marfan, J. (2010). Relación entre liderazgo educativo y desempeño escolar: Revisión de la investigación en Chile. *Psicoperspectivas*, 9 (2), 82-104.
- Inzunza, J., Assael, J., Cornejo, R., y Redondo, J. (2019). Public education and student movements: the Chilean rebellion under a neoliberal experiment. *British Journal of Sociology of Education*, 40(4), 490–506. <https://doi.org/10.1080/01425692.2019.1590179>
- Jameson, F. (1995). *El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado*. Barcelona: Paidós Ibérica.

- Jameson, F. (2002). El posmodernismo y la sociedad de consumo. En *El giro cultural: Escritos seleccionados sobre el posmodernismo 1983–1998* (pp. 14–38). Buenos Aires: Manantial.
- Jessop, B. (2010). Cultural political economy and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 3(3–4), 336–356.
- Jofré, G. (1988). Subvenciones en educación. *Estudios Públicos*, (32). Recuperado a partir de <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1558>
- Klein, N. (2010). *La doctrina del shock: El auge del capitalismo del desastre*. Paidós.
- Knight, J. (1992). *Institutions and social conflict*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528170>
- Kvale, S. (2012). *Las entrevistas en investigación cualitativa* (Vol. 2). Morata.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2007). Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Latorre, C. L., Núñez, I., González, L. E. y Hevia, R. (1991). *La Municipalización de la Educación: una mirada desde los administradores del sistema*. Santiago de Chile: PIIIE.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo*. Barcelona: Gedisa.
- Leher, R. (Org.). 2023. *Educação no governo Bolsonaro: inventário da devastação*. Expressão Popular.
- Leithwood, K., Harris, A., y Hopkins, D. (2008). Seven strong claims about successful school leadership. *School Leadership and Management*, 28(1), 27–42.
- Leithwood, K., y Jantzi, D. (2008). Linking Leadership to Student Learning: The Contributions of Leader Efficacy. *Educational Administration Quarterly*, 44(4), 496–528. <https://doi.org/10.1177/0013161X08321501>

- Lewis, M. W. 2000. Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide. *Academy of Management Review*, 25(4), 760-776.
- Lewis, M. W., y Smith, W. K. 2014. Paradox as a metatheoretical perspective: Sharpening the focus and widening the scope. *Journal of Applied Behavioral Science*, 50(2), 127-149.
- Ley General de Educación (Ley N° 20.370). Diario Oficial de la República de Chile, 12 de septiembre de 2009.
- Ley N.º 21.040: Crea el sistema de educación pública. Diario Oficial de la República de Chile, 24 de noviembre de 2017. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1106608>
- Ley N° 20.501: Ley de Calidad y Equidad en la Educación. Diario Oficial de la República de Chile, 26 de febrero de 2011.
- Ley N° 20.529: Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. Diario Oficial de la República de Chile, 27 de agosto de 2011.
- Ley N° 20.845: Ley de Inclusión Escolar. Diario Oficial de la República de Chile, marzo de 2015.
- Linebaugh, P. (2006). *The London hanged: Crime and civil society in the eighteenth century* (2nd ed.). Verso.
- Luengo, J. y Saura, G. (2013). La performatividad en la educación. La construcción del nuevo docente y el nuevo gestor performativo. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11(3), 139-153.
- Mantzavinos, C. (2001). *Individuals, institutions, and markets*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175302>
- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation. *Compare*, 39(1), 71-84.

- Martín-Alonso, D., Guzmán-Calle, E., y Rodríguez-Martínez, C. (2024). Performatividad, innovación y rendición de cuentas: Un estudio de caso sobre los discursos docentes en tiempos de la Agenda Global Educativa. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 27(1), 1–13. DOI: <https://doi.org/10.6018/reifop.595441>
- Mateluna, H. (2021). Política evaluativa docente y procesos de subjetivación neoliberal en el profesorado chileno. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 6(2), 37–61.
- Ministerio de Educación de Chile. (2017). *¿Qué es la Nueva Educación Pública?* <https://educacionpublica.gob.cl/contacto/>
- Ministerio de Educación. (2018). *Programa de Integración Escolar*. <https://escolar.mineduc.cl/apoyo-la-trayectoria-educativa/programa-integracion-escolar>.
- Moreno-Doña, A. y Gamboa, R. (2014). Dictadura Chilena y Sistema Escolar: “a otros dieron de verdad esa cosa llamada educación”. *Educar en Revista*, 51, 51-66.
- Muñoz, G. (2021). Sense-making y liderazgo escolar en el inicio de una reforma a gran escala: El caso de la nueva educación pública en Chile. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 25(3), 111–135. <https://doi.org/10.30827/profesorado.v25i3.22668>
- Muñoz, G., y Weinstein, J. (2020). Nueva educación pública: Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización. En *Política educativa en América Latina: Reformas, resistencia y persistencia* (pp. 113–154).
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97–112. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- Núñez, I. (1995). Hacia un nuevo paradigma de reformas educativas: la experiencia chilena. *Revista Pensamiento Educativo*, 17, 173–189.

- OPECH (2009b). *De Actores Secundarios a Estudiantes Protagonistas*. Retirado en <https://www.opech.cl/Libros/doc5.pdf>
- OPECH. (2009a). *La búsqueda de un sentido común no privatizado*. Documentos de trabajo para el debate educativo. Retirado en: <https://opech.cl/inv/inv.html>
- Parcerisa, L. y Falabella, A. (2017). La consolidación del Estado evaluador a través de políticas de rendición de cuentas: Trayectoria, producción y tensiones en el sistema educativo chileno. *Education Policy Analysis Archives*, 25(89).
- Pérez Navarro, C., y Rojas-Murphy Tagle, A. F. (2019). Introducción y consolidación de los principios de mercado en el discurso oficial sobre educación de la dictadura civil militar chilena (1973–1990). Paulo Freire. *Revista de Pedagogía Crítica*, (20), [páginas]. <https://doi.org/10.25074/pfr.v0i20.1089>
- Pérez-Navarro, C., y Rojas-Murphy, A. (2017). Estado docente, subsidiariedad y libertad de enseñanza: El proceso de privatización educacional en Chile desde la perspectiva de los actores (1973–1990). *Série-Estudos*, 22(45), 5–23. <https://doi.org/10.20435/serie-estudos.v22i45.1072>
- Pita-Torres, B. (2021). Políticas públicas y gestión educativa, entre la formulación y la implementación de las políticas educativas. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 20(39), 139-151. <https://doi.org/10.22518/jour.ccsch/2020.2a09>
- Pizarro, L. S. (2014). Tecnologías en la Revolución Pingüina en Chile (2006–2011): Movilización estudiantil. *Revista Última Década*, (156).
- Polanyi, K. (2003). *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* (J. Aricó, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Putnam, L. L., Fairhurst, G. T., y Banghart, S. 2016. Contradictions, Dialectics, and Paradoxes in Organizations: A Constitutive Approach. *Academy of Management Annals*, 10(1): 65-171

- Raczynski, D. (2018). Realidad de la educación municipal en Chile: ¿liderazgo del sostenedor municipal? En Weinstein y Muñoz [Ed.] *¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?*, Ceppe, Santiago de Chile, p. 181-217.
- Raczynski, D., y Hernández, M. (2011). *Elección de colegio, imágenes, valoraciones y conductas de las familias y segregación escolar*. Asesorías para el Desarrollo.
- Rizo García, M. (2008). Comunicología e interacción: El concepto de comunicación en el Interaccionismo Simbólico y la Escuela de Palo Alto. *Anuario de Investigación de la Comunicación CONEICC*, (XV), 167–183. <https://doi.org/10.38056/2008aiccXV311>
- Rizvi, F. (2017). *La globalización y el imaginario neoliberal de la reforma de la educación*. *Investigación y Prospectiva en Educación*, 20. UNESCO.
- Rizvi, F., y Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Morata.
- Robinson, V. (2007). School leadership and student outcomes: Identifying what works and why. *ACEL*, 41, 1-28.
- Robinson, V. (2007). The impact of leadership on student outcomes: Making sense of the evidence. Research Conference 2007: The Leadership Challenge: Improving Learning in Schools, 1–26.
- Román, M., y Corvalán, J. (2016). Mercado Escolar y Oportunidad Educacional: Libertad, Diversidad y Desigualdad. In A. G.-H. J. E. Corvalán, Javier Carrasco (Ed.), *Mercado Escolar y Oportunidad Educacional: Libertad, Diversidad y Desigualdad* (por CEPPE- , pp. 210–231).
- Rossetti, M. (2014). La segregación escolar como un elemento clave en la reproducción de la desigualdad. *Serie Políticas Sociales*, 1–65.
- Ruan Sánchez, D. L., & Cordero Arroyo, D. G. (2021). La producción académica de Stephen Ball: contribuciones para el estudio de las políticas educativas en Iberoamérica. *Foro de Educación*, 19(2), 363-386. doi: <http://dx.doi.org/10.14516/fde.779>

- Ruiz Encina, C. (2013). *Conflicto social en el neoliberalismo avanzado: Análisis de clase de la revuelta estudiantil en Chile* (1.ª ed.). CLACSO.
- Ruiz Schneider, C. (2010). *Educación y Mercado o El baile de los que sobran. En De la República al mercado: ideas educativas y política en Chile*. LOM Ediciones.
- Ruiz, C. (2010). *De la república al mercado*. LOM Ediciones.
- Sandelowski, M. (1995). Sample Size in Qualitative Research. *Research in Nursing & Health*, 18(2), 179-183.
- Sandoval Ambiado, C. (2012). Educación municipal en Chile: Acciones, resultados y debates. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 3(6), 87–105.
- Santa Cruz Grau, E., y Olmedo, A. (2012). Neoliberalismo y creación de “sentido común”: Crisis educativa y medios de comunicación en Chile. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 16(3), 145–168.
- Sapelli, C., & Torche, A. (2002). Subsidios al alumno o a la escuela: Efectos sobre la elección de colegios públicos. *Cuadernos de Economía*, 39(117), 175–202.
- Sapelli, C., & Vial, B. (2002). The performance of private and public schools in the Chilean voucher system. *Cuadernos de Economía*, 39(118), 423–454.
- Sapelli, C., & Vial, B. (2005). *Peer effects and relative performance of voucher schools in Chile* (Documento de trabajo N.º 256). Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sardoč, M. (Ed.). (2022). *The impacts of neoliberal discourse and language in education: Critical perspectives on a rhetoric of equality, well-being, and justice*. Routledge.
- Saura, G., Cancela, E., & Parcerisa, L. (2023). Privatización educativa digital. *Profesorado*, 27(1), 11–37. <https://doi.org/10.30827/profesorado.v27i1.27019>
- Saura, G., y Mateluna, H. (2020). Política educativa en Chile para eliminar las lógicas neoliberales del mercado escolar. *Educación y Política*, v. 36, 1-19, <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.75918>.

- Schad, J., Lewis, M. W., Raisch, S., y Smith, W. K. 2016. Paradox Research in Management Science: Looking Back to Move Forward. *Academy of Management Annals*, 10(1), 5-64.
- Shapiro, I. (2008). *Containment: Rebuilding a strategy against global terror*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Silvers, D. (2023, April 25). *Understanding neoliberalism as a system of power* [Conferencia]. UCL Institute for Innovation and Public Purpose.
- Sisto, V. (2019). Inclusión “a la chilena”: La inclusión escolar en un contexto de políticas neoliberales avanzadas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(23), 1–20. <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4211>
- Smith, W. K. 2014. Dynamic decision making: A model of senior leaders managing strategic paradoxes. *Academy of Management Journal*, 57(6), 1592-1623.
- Smith, W. K., y Lewis, M. W. 2011. Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of Management Review*, 36(2), 381-403.
- Soto, Á., y Fardella, C. (2019). Del yo al nosotros: El emplazamiento colectivo a las subjetividades neoliberales. En K. Araujo (Ed.), *Hilos tensados: Para leer el octubre chileno* (pp. 243–270). Editorial USACH.
- Stake, R. E. (2006). *Multiple Case Study Analysis*. Guilford Press.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*. Sage.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2016). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia.
- Taylor, S.J., Bogdan, R., and DeVault, M. *Introduction to qualitative research methods: A guidebook and resource*. John Wiley & Sons, 2015.

- Thielemann H. (2016). La anomalía social de la Transición: Movimiento estudiantil e izquierda universitaria en el Chile de los noventa (1987–2000). Tiempo Robado Editoras.
- Torres, M. y Iregui, P. (2013). *Visiones sobre construcción de paz, sociedad civil y fortalecimiento democrático en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario.
- Torres, R. (2013). Desigualdad socioeducativa y movilización estudiantil: emergencia del problema público educativo en el Chile del Bicentenario. *Crítica y Emancipación*, 10, 171-214.
- Uribe, M., Valenzuela, J. P., Anderson, S., Cuglievan, G., Núñez, I. y Hernández, C. (2019) Estudio de seguimiento y sistematización de procesos críticos en la transición de la gestión de la educación pública de los municipios a los Servicios Locales de Educación (SLEP). Centro de Liderazgo PUCV, CIAE-Universidad de Chile.
- Vallés, M.S (2009). Entrevistas Cualitativas. Madrid: *Centro de Investigaciones Sociológicas*.
- Van Maanen, J. (1998). *Qualitative Studies of Organizations*. Sage.
- Vera Gajardo, S. (2013). Cronología del conflicto: El movimiento estudiantil en Chile, 2011. *Anuario del Conflicto Social*, 1(1).
- Vergara, J. (2012). El debate entre la educación republicana y la neoliberal en Chile. *Polisemia*, 8(13), 62–74. <https://doi.org/10.26620/uniminuto.polisemia.8.13.2012.62-74>
- Verger, A., Bonal, X., y Zancajo, A. (2016). Recontextualización de políticas y (cuasi)mercados educativos. Un análisis del comportamiento de la demanda y la oferta educativa en Chile. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(27), 1–29. <https://doi.org/10.14507/epaa.24.2098>

- Verger, A., y Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação e Sociedade*, 36(132), 599–622. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152429>
- Villalobos, C. (2016). El campo educativo en Chile post-dictadura (1990–2013). Continuidad y ruptura en la implementación del neoliberalismo en educación. En Pinol, A. (Ed.), *Democracia versus neoliberalismo. 25 años de neoliberalismo en Chile* (pp. 97-124). ICAL-Fundación Rosa Luxemburgo.
- Villalobos, I. (2023). Movimientos estudiantiles: Resistencia al sistema neoliberal en la educación chilena. *Revista Sul-Americana de Psicologia*, 11(1), 107–125. <https://doi.org/10.29344/2318650X.1.3379>
- Watzlawick, P., Jackson, D. D., y Bavelas, J. B. (1967). *Pragmatics of human communication: a study of interactional patterns, pathologies, and paradoxes*. Norton.
- Weinstein, J. y Muñoz, G. (2012). Seis afirmaciones desde la evidencia sobre la dirección escolar en Chile. En Weinstein y Muñoz [Ed.] *¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?*, Ceppe, Santiago de Chile, p. 9-18.
- Yin, R. K. (1989). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage.
- Yin, R. K. (1993). *Applications of Case Study Research*. Sage.

# ANEXOS



### Consentimiento Informado

El presente documento tiene como objetivo informar respecto de la investigación titulada *"Servicios Locales de Educación Pública: significados atribuidos por directivos al proceso de desmunicipalización en Chile"*, enmarcado en el Programa de Doctorado en Educación y Sociedad, de la Universidad de Barcelona.

Esta investigación corresponde al proyecto de tesis doctoral conducida por el investigador principal Sergio Antonio Bravo Cuevas y bajo la dirección del Dr. Enric Prats Gil y se orienta a comprender qué significado atribuyen docentes directivos de establecimientos públicos a la implementación de la Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública en Chile, titulada "Nueva Educación Pública (n° 21.040)". Para lograr este propósito, se recoge y analiza el discurso de docentes directivos de establecimientos públicos que hayan incorporado los Servicios Locales de Educación Pública como dependencia administrativa de nivel intermedio, según plantea esta legislación.

Su participación es altamente beneficiosa, precisándose su colaboración y consentimiento informado para: el desarrollo de entrevistas semi estructuradas, su registro en formato de audio o video y posterior etapa de análisis y publicación de los datos recogidos. Sobre las entrevistas, en lo particular, se prevé que estas no superen los 90 minutos de duración, con flexibilidad para los encuentros entre el investigador y el informante.

Me comprometo, si así Ud. lo decidiera, a que en esta investigación no aparecerán datos que revelen su identidad, pudiéndose utilizar nombres ficticios. Sus datos son confidenciales y están protegidos de acuerdo y en concordancia con la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (España) y la Ley N°19.628 sobre Protección de la vida privada (Chile).

Los hallazgos de este estudio y sus datos personales serán confidenciales y empleados únicamente a efectos de investigación. Finalizado este trabajo, los resultados serán almacenados y posteriormente divulgados, previa y exclusiva aprobación de los participantes, en revistas científicas nacionales y/o internacionales, así como en seminarios y congresos científicos. Me comprometo a no utilizar los datos personales obtenidos para otros estudios diferentes y fuera del contexto de trabajo de esta tesis doctoral, evitando en todo momento el plagio de información.

Importante es señalar que la participación en este estudio no contempla compensaciones económicas u otras previstas en el proyecto, para las personas o colectivos que participen en este. Su participación es voluntaria, pudiendo ejercer los derechos de oposición, acceso, rectificación y cancelación. Se desprende que puede declinar su participación en cualquier momento, si así lo deseara.

Para finalizar, queremos agradecer su colaboración en este trabajo de investigación no sólo por la gran importancia de su testimonio, sino también por la confianza que ha depositado. Para cualquier aclaración o consulta, puede contactar con el investigador principal del estudio, Sergio

Bravo Cuevas ([sergiobravo@ug.uchile.cl](mailto:sergiobravo@ug.uchile.cl)) o con el Dr. Enric Prats Gil, como docente guía de la investigación ([enricprats@ub.edu](mailto:enricprats@ub.edu) ).

Por último: Yo, Rut ....., declaro que estoy informado/a y doy mi consentimiento para que las sesiones de entrevistas sean registradas en formato audio como material de trabajo, pudiendo ser utilizado y divulgado, únicamente, con finalidades científicas y de investigación.

☐

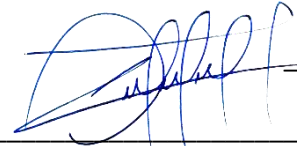
**ACEPTO** mi participación en el estudio, y estoy de acuerdo con las condiciones arriba expuestas.

☐

**RENUNCIO** a mi participación en el estudio.

---

**Firma del Participante**



---

**Firma Investigador Principal**

..... de ..... de 2023

## Comissió de Bioètica Universitat de Barcelona

---

### Dictamen favorable

---

La Comissió de Bioètica de la Universitat de Barcelona, reunida en sessió ordinària el dia 04 d'abril de 2022, va avaluar els aspectes metodològics, ètics i legals. La CBUB va efectuar observacions que havien de ser incloses en el projecte per a poder emetre dictamen favorable. L'investigador principal, va enviar la documentació requerida, que ha estat avaluada per la Secretaria de la CBUB, obtenint dictamen favorable a 13 d'abril de 2023, del projecte de tesi:

Títol: *“Servicios Locales de Educación Pública: significados atribuidos por docentes directivos al proceso de desmunicipalización en Chile”*.

Estudiant: Sergio Antonio Bravo Cuevas.

Director: Dr. Enric Prats Gil.

Programa: Educació i Societat.

A Barcelona, el 13 d'abril de 2023.

JORDI GARCIA FERNANDEZ  
- DNI 35030054L (TCAT)

Firmado digitalmente por JORDI  
GARCIA FERNANDEZ - DNI  
35030054L (TCAT)  
Fecha: 2023.04.18 19:04:03 +02'00'

Dr. Jordi García Fernández  
Vicerector de Recerca  
President de la Comissió de Bioètica  
Universitat de Barcelona

Institutional Review Board (IRB00003099)

<http://www.ub.edu/comissibiobioetica/> Comissió de Bioètica de la Universitat de Barcelona [cbub@ub.edu](mailto:cbub@ub.edu)