



Brechas y desafíos organizacionales en la implementación temprana de la Nueva Educación Pública en Chile

Organizational Gaps and Challenges in the Early Implementation of Chile's New Public Education

Matías Garretón¹, Matías Sanfuentes², Juan Pablo Valenzuela²,
e Isabel Margarita Núñez²

¹ Universidad Adolfo Ibáñez

² Universidad de Chile

Resumen

La ley de Nueva Educación Pública (NEP) ha determinado una reforma profunda del sistema escolar público en Chile, transfiriendo las escuelas administradas por municipios a servicios estatales dependientes del Ministerio de Educación. Esto implica un proceso de recentralización e incremento de la escala administrativa inédito en el mundo. En este artículo analizamos cualitativamente su implementación en un servicio local de educación pública que integra tres municipios del Gran Santiago. Identificamos severas falencias de diseño institucional que generan sufrimiento laboral, compensado por un sentido heroico con el que los funcionarios aspiran a mejorar el futuro de los niños y de la educación pública. Esta situación no es sostenible en el tiempo y es necesario mejorar las condiciones de trabajo para garantizar la calidad de la educación en este servicio. En este sentido, destacamos la necesidad de mejoras urgentes para el funcionamiento administrativo de la NEP en términos de gestión financiera, capacidades humanas y aprendizaje institucional.

Palabras clave: Reforma de la educación; gestión educacional; cambio organizacional; condiciones de trabajo; servicios locales de educación pública

Correspondencia a:

Matías Garretón
Tahiti 6554, Vitacura, RM, Chile
matias.garreton@uai.cl
ORCID: 0000-0002-1076-2194

© 2022 PEL, <http://www.pensamientoeducativo.org> - <http://www.pel.cl>

ISSN:0719-0409 DDI:203.262, Santiago, Chile doi: 10.7764/PEL.59.1.2022.10

Abstract

The New Public Education Law (NEP) has imposed a structural reform of the public school system in Chile, transferring the control of municipally-run schools to state services that are under the authority of the Ministry of Education. This implies an unprecedented process of recentralization and an increase in administrative scale not seen previously anywhere else in the world. In this paper, we carry out a qualitative analysis of the implementation of a Local Public Education Service, which combines three municipalities of Greater Santiago. We identify serious institutional design flaws that generate labor distress, offset by a sense of heroism with which staff aspire to improve the future of children and public education. This situation is not sustainable over time and it is essential to improve working conditions to guarantee the quality of education in this service. With this aim, we highlight the need for urgent improvements in the administrative operation of the NEP in terms of financial management, human capacities, and institutional learning.

Keywords: Educational reform; educational administration; organizational change; working conditions; local public education service

Introducción

En Chile se inició una reestructuración profunda y a gran escala del sistema escolar a partir de 2015, con leyes sucesivas que han determinado el fin al lucro y el copago de las familias en establecimientos subvencionados, el traspaso y la concentración administrativa de escuelas municipales a agencias dependientes del Ministerio de Educación, y cambios en las condiciones de trabajo de los docentes.

La Ley 21.040 de Nueva Educación Pública (NEP) chilena, implementada progresivamente desde el año 2018 (Ley 21040, Crea el Sistema..., 2017), determinó una transferencia progresiva de la administración de escuelas públicas, hasta ahora dependientes de los municipios, a Servicios Locales de Educación Pública (SLEP). Los SLEP son un nivel intermedio de administración educativa, relacionados con el Estado mediante el Ministerio de Educación (Mineduc). La creación de esta nueva institucionalidad presentó dos características inéditas en el ámbito de reformas educativas (Anderson & Cuglievan, 2018). Primero, este proceso implicó el retorno a la administración centralizada de un sistema escolar público que fue municipalizado a principios de la década de los ochenta (Bellei, 2018). Segundo, la creación de los SLEP ha involucrado un considerable incremento en la escala y la complejidad de administración del sistema escolar público en Chile, implicando reestructuraciones de mayor magnitud y con cambios de régimen administrativo que no tienen comparación con lo observado en otros países (Anderson & Cuglievan, 2018).

En este artículo presentamos una investigación cualitativa realizada en uno de los dos primeros servicios¹ implementados en el marco de la NEP, que administra el sistema escolar público en tres comunas con altas tasas de vulnerabilidad social. Esta investigación contribuye a entender el impacto que tiene esta reorganización del sistema escolar público en las personas encargadas de su administración, las que aportan una visión del proceso en tiempo real, a nivel de hechos específicos de su operación cotidiana. En este nivel de organización, constatamos vacíos y falencias en el diseño de la ley, que afectan su adecuado desenvolvimiento. Evidenciamos el impacto de estos problemas en el trabajo mediante el análisis de las narrativas de personas que experimentan estos cambios, las que aportan elementos de comprensión que serían difíciles de apreciar mediante un análisis cuantitativo o normativo.

1. Se evita mencionar el nombre de este SLEP, para mantener el anonimato de los entrevistados.

Esta investigación aporta al seguimiento y análisis de la reforma estructural más importante de la educación pública de los últimos cuarenta años en Chile, lo que es relevante porque los aprendizajes que surjan de análisis iniciales podrían contribuir a un mejor diseño de las próximas fases de implementación de la NEP (Uribe et al., 2019). A nivel internacional, las reformas estructurales a los niveles intermedios de la educación pública no son poco frecuentes, pero no existe claridad en los determinantes de su éxito ni tampoco en la consecución de los objetivos por los cuales se llevan a cabo (Anderson & Cuglievan, 2018). Frente al enorme desafío que reviste el mejoramiento de la educación pública de América Latina, la experiencia chilena podría ser de mucho interés respecto de potenciales aprendizajes de sus componentes institucionales y de gestión.

Considerando lo anterior, este estudio se propone indagar en profundidad las condiciones laborales en que se han desempeñado los profesionales de uno de los primeros SLEP implementados en Chile. Esta indagación se enfoca en la hipótesis que el sufrimiento laboral (Dejours, 2016) puede revelar en forma temprana deficiencias del diseño organizacional de instituciones en gestación. En este sentido, el discurso de los actores y agentes partícipes de la instalación del SLEP es el objeto central de esta investigación, mediante el análisis de narrativas compartidas que expresan un conocimiento colectivo acumulado en el trabajo cotidiano.

Esta hipótesis se aborda desde el análisis de los conflictos, dilemas y desafíos que enfrentan los directivos y profesionales a cargo de implementar reformas educativas en el contexto organizacional y social en el que estos operan. Con esta perspectiva, intentamos vincular el estudio micro-organizacional del nivel intermedio con el impacto que su funcionamiento puede tener en el sistema educativo de su territorio (Anderson, 2009), destacando la importancia de mejorar el diseño institucional para poder mejorar la calidad de la educación.

El primer objetivo de esta investigación es analizar los problemas centrales que han afectado el funcionamiento del SLEP estudiado durante su primer año de instalación. El segundo es identificar aprendizajes de diseño organizacional en esta reforma, esperando ayudar a mejorar los procesos de implementación de los SLEP que ya han comenzado a operar, como también de los que se crearán hasta el año 2025. El tercer objetivo es contribuir al monitoreo y análisis temprano de una reforma institucional de la educación pública que por su escala y complejidad no tiene precedentes en la literatura internacional (Anderson & Cuglievan, 2018).

Este artículo se desarrolla en las siguientes secciones. Primero, una discusión de antecedentes relevantes en el ámbito de reformas educacionales. Segundo, una contextualización histórica de la privatización de la educación y el actual ciclo de reformas en Chile. Tercero, elementos teóricos para el análisis organizacional. Cuarto, la metodología utilizada para el análisis cualitativo. Quinto, una discusión de los principales hallazgos de este trabajo de investigación. Se concluye identificando los aspectos más relevantes para contribuir al fortalecimiento de la educación pública en Chile.

Reformas de sistemas educativos: coherencia sistémica y evidencia internacional

Las reformas al sistema educativo son procesos sociopolíticos complejos que involucran cambios administrativos, objetivos pedagógicos, valores y creencias (Ball, 2017; Fullan, 2016). Estos procesos involucran a diversos actores: gobierno central y local, administradores de establecimientos, profesores, alumnos y comunidades educativas, que tienen focos y objetivos diferentes (Uribe et al., 2019). En consecuencia, la coherencia y consistencia de las políticas en diferentes niveles de gobierno es esencial para el diseño de reformas educativas de gran escala, ya que cualquier cambio administrativo importante afecta también la gestión técnico-pedagógica, a las prácticas y a las experiencias de los actores involucrados y viceversa (Raczynski & Salinas, 2008). Es

la falta de coherencia, junto a sistema de rendición de cuentas percibidos por profesores y directivos como punitivos, lo que genera, de acuerdo a Fullan y Quinn (2016), fatiga, intensificación del trabajo, percepción de arbitrariedad, confusión, desconfianza y baja moral entre profesores y profesionales del sistema (Uribe et al., 2019, p. 31).

Consideramos que esta relación entre la coherencia del diseño de una reforma educativa y la experiencia subjetiva de las personas que trabajan en ella sustenta el enfoque analítico de este estudio.

Diversos autores han analizado la coherencia y el éxito de reformas educativas con distintas perspectivas. Fullan (2011) plantea que es indispensable una mentalidad sistémica que articule los diferentes componentes de un sistema educativo. Pesonen y sus colegas (2015) destacan la importancia de la retroalimentación entre el contexto institucional, el diseño de reformas y su implementación. Lee y sus colaboradores (2012) señalan que se debe complementar el empuje del gobierno central con mecanismos de participación y reconocimiento de las experiencias locales. En suma, los sistemas educativos son complejos y están compuestos por actores heterogéneos –como el gobierno central, niveles intermedios y comunidades educativas– que tienen objetivos diversos. Consideramos que la coherencia de estos sistemas requiere, por una parte, una definición precisa de la identidad y de las funciones de cada uno de los actores que los componen, y, por otra, la existencia de procedimientos que les permitan cooperar en torno a objetivos compartidos.

Complementando las categorías propuestas por distintos autores (Fullan & Quinn, 2016; Raczynski & Salinas, 2008; Uribe et al., 2017), se distinguen cuatro dimensiones relevantes para analizar la coherencia de un sistema educativo o de sus reformas: (1) la participación de actores con capacidad de ejercer liderazgos educativos con impacto relevante, a nivel de escuelas y agencias intermedias, generando acuerdos en torno a propósitos claros y efectivos; (2) la disponibilidad de herramientas para la administración eficiente de aspectos financieros, operativos y políticos, en forma coordinada entre distintos niveles del sistema educativo; (3) la transparencia y rendición de cuentas en relación con los objetivos educativos del sistema y la evaluación de su cumplimiento, y (4) el desarrollo continuo de nuevas capacidades educativas y administrativas, mediante el análisis y aprendizaje organizacional, a partir de la experiencia de funcionamiento del sistema.

Anderson (2009) advierte que para lograr todo lo anterior se requiere un fuerte compromiso del Estado, otorgando la debida protección social al sistema educativo para balancear el impacto creciente de políticas educativas gerenciales, que tienden a incrementar las desigualdades entre escuelas. Asimismo, Ball (2017) observa que las reformas educativas son afectadas por disputas de poder que pueden generar diseños contradictorios, en los que los principios de competitividad con que se evalúan suelen sobreponerse a los ideales de movilidad que las motivan.

Específicamente, estas tensiones se evidencian en organizaciones de nivel intermedio, las que tienen un rol determinante para el éxito de reformas educativas (Mourshed et al., 2010). Estas organizaciones cumplen un rol de apoyo para los establecimientos educativos, cooperando con redes de actores territoriales y agencias de gobierno local, regional o central (Uribe et al., 2017). El nivel intermedio es fundamental para mejorar las condiciones de funcionamiento de los establecimientos, lo que tiene efectos relevantes en la calidad de la educación, aunque no intervengan directamente en la pedagogía escolar (Fullan, 2016; Mourshed et al., 2010). En contraparte, las organizaciones intermedias enfrentan múltiples desafíos: ser agentes de cambio, reforzar la coherencia del sistema y generar condiciones que permitan mejorar la calidad de la educación (Fullan, 2016; Harris & Jones, 2017). Todo esto requiere de condiciones básicas en términos de financiamiento, capacidades humanas y diseño organizacional (Fullan, 2016; Raczynski & Salinas, 2008; Uribe et al., 2017).

En Estados Unidos y Canadá se han registrado procesos de consolidación de niveles intermedios de administración de la educación pública, aunque involucran una complejidad menor a las reformas en Chile. En general, se trata de la fusión de distritos pequeños en entidades territoriales mayores (Alsburry & Shaw, 2005; Anderson & Togneri, 2005; Duncombe & Yinger, 2010). La evidencia sistematizada en estos países muestra que la consolidación de distritos puede generar resultados positivos en cuanto a mejoras curriculares y a la integración social, económica y cultural de los estudiantes (Alsburry & Shaw, 2005; Lee et al., 2012). Esto requiere proveer de recursos adicionales para facilitar la reorganización de los servicios y compensar incrementos de costo generados por la mayor extensión administrativa (Duncombe & Yinger, 2010).

La consolidación de distritos puede implicar la reducción en el número de establecimientos, cerrando aquellos de baja matrícula y situados en zonas aisladas con el fin de reducir situaciones deficitarias en términos financieros y mejorar la administración de la oferta educativa en el territorio ampliado. En consecuencia, estas políticas conllevan riesgos potenciales de deterioro relativo de la representación de las comunidades locales en la gobernanza del sistema, dificultades de acceso a establecimientos más distanciados en el territorio, pérdida del sentido de pertenencia de las familias y estudiantes, y éxodo de estudiantes de las localidades afectadas por el cierre de escuelas (Alsbury & Shaw, 2005).

Finalmente, Hopkins (2017) destaca la importancia de diseñar mejoras de los sistemas educativos basándose en experiencias comparadas de reforma, identificando estrategias que efectivamente han logrado mejorar la calidad de la educación. Específicamente, plantea que para el éxito de los procesos de mejora educativa es necesario fortalecer el nivel local con un trabajo colaborativo entre escuelas, sustentado por organismos de nivel intermedio y orientado por propósitos compartidos.

Privatización y recentralización de la educación escolar en Chile

Los procesos de reforma de los sistemas educacionales se desarrollan en contextos sociopolíticos específicos e históricamente condicionados (Anderson, 2009; Ball, 2017). En el caso de Chile, la evolución de la educación escolar pública en los últimos 40 años ha sido condicionada por dos procesos contrapuestos de transformación administrativa. Primero, por el proceso de municipalización de la educación iniciado en 1981 y, segundo, por un proceso de recentralización y transferencia al Estado en el contexto de la Ley NEP (Ley 21040, Crea el Sistema..., 2017). Esta perspectiva histórica es necesaria para analizar el estado actual de este sistema, en el que coexisten valores distintos mientras se experimenta una transformación profunda de prácticas de gestión descentralizada hacia otras condicionadas por la estructura institucional del Estado.

En consecuencia, se requiere una perspectiva histórica para contextualizar la situación actual del SLEP estudiado, las narrativas de personas involucradas en su implementación y el origen y los alcances de las distintas brechas organizacionales que es urgente resolver para el éxito de esta reforma. Se presenta a continuación un breve reporte de la situación pasada y presente de la educación escolar pública en dos partes: perspectiva histórica de la municipalización de la educación pública y formulación de la NEP en respuesta a demandas sociales recientes.

Municipalización y privatización de la educación en Chile

En 1981 se implementó una reforma que introdujo profundas transformaciones al sistema educativo en Chile, descentralizando la administración de la educación escolar pública y fomentando la competencia de privados en el sistema. El Mineduc cedió el control de las escuelas públicas –administración financiera, gestión del cuerpo docente, currículums, propiedad de los establecimientos y logística– a más de 300 municipalidades. Esto ocurrió bajo una dictadura militar, con autoridades locales designadas y sin posibilidad de debatir la reforma (Valenzuela & Montecinos, 2017). También se introdujo un sistema de *vouchers*, inédito para esa época, para distribuir subsidios en función del número de estudiantes, tanto a establecimientos públicos como a privados gratuitos (Torche, 2005). Al mismo tiempo, se contrajo el gasto público, reduciendo el presupuesto del sector educativo de 4,9% a 2,5% del PIB, lo que generó deficiencias crónicas de financiamiento (Cox & Lemaitre, 1999).

Para la municipalización de la educación escolar, los gobiernos locales optaron por dos formas de administración (Torche, 2005). La mayoría de los municipios formó Departamentos de Administración Municipal (DAEM) que les permitieron asumir servicios prestados por otros organismos públicos. Otros municipios crearon Corporaciones Municipales de Educación (CME), personas jurídicas de derecho privado (Cox & Lemaitre, 1999).

A partir de 1989 se implementó un mecanismo de copago en aproximadamente dos mil escuelas privadas subvencionadas, con cobro parcial a las familias. Esto redujo la competitividad de establecimientos escolares públicos, ya que las familias con mejores condiciones socioeconómicas prefirieron colegios con copago y mecanismos de selección, generando barreras de entrada asociadas al estatus social (Valenzuela & Montecinos, 2017). Así, se generó una transferencia progresiva de estudiantes del sector público al privado, configurando un sistema con altos niveles de segregación y desigualdad en la calidad de la educación (Cox & Lemaitre, 1999; Torche, 2005).

Reformas recientes de recentralización y fortalecimiento de la educación pública.

El diagnóstico crítico de la calidad e inequidad de la educación en Chile (Cox & Lemaitre, 1999; Organization for Economic Cooperation and Development, 2017, entre otros) motivó poderosas movilizaciones estudiantiles en el año 2006 y, especialmente, en 2011 (Grugel & Singh, 2015). La situación de la educación escolar pública era crítica, tanto por su sostenida pérdida de matrícula –en 2016 educaba a un tercio de los estudiantes del país– como por su precario desempeño académico y financiero (Valenzuela & Montecinos, 2017). En respuesta a esta fuerte presión social, el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) aprobó profundas reformas educativas, promulgando la Ley 20.845 de Inclusión Escolar (Ley 20845, De inclusión escolar..., 2015), la Ley 20.903 de Carrera Docente (Ley 20903, Crea el sistema..., 2016) y la Ley 21.040 de Nueva Educación Pública (NEP) (Ley 21040, Crea el Sistema..., 2017).

La NEP pretende proveer una educación pública gratuita, inclusiva y de calidad, creando nuevos servicios intermedios (SLEP) vinculados con el Mineduc y apoyados técnicamente por la Dirección de Educación Pública (DEP) (Ley 21040, Crea el Sistema..., 2017). El traspaso de establecimientos desde las municipalidades será progresivo, creando 70 SLEP que gestionarán establecimientos antes dependientes de 345 municipalidades. Los primeros cuatro servicios comenzaron el año 2018 y esta transferencia se completará el 2025, o, a más tardar, en 2030 (Ley 21040, Crea el Sistema..., 2017).

La cercanía temporal entre la promulgación de la ley NEP y la instalación de los primeros cuatro SLEP dificultó su puesta en marcha, específicamente por demoras en el nombramiento definitivo de autoridades y organismos clave para la gobernanza del sistema (Uribe et al., 2019). Las primeras autoridades de la DEP y de los SLEP fueron nombradas en forma transitoria, ya que las definitivas debían ser seleccionadas por el sistema de Alta Dirección Pública (Ley 21040, Crea el Sistema..., 2017). Su reemplazo durante el primer año de funcionamiento generó incertidumbre, intensa rotación de profesionales y discontinuidad de instalación (Uribe et al., 2019).

Además de los SLEP, la NEP define dos órganos colegiados para velar por la participación territorial (figura 1; Ley 21040, Crea el Sistema..., 2017). Primero, un Comité Directivo Local, con representantes de los alcaldes, centros de padres y gobierno regional, elegidos por seis años. Este comité debe fomentar el desarrollo estratégico, contribuir a la coherencia del sistema y supervisar la rendición de cuentas. Puede ejercer funciones de apoyo, de orientación y resolutorias. Segundo, un Consejo Local de Educación Pública, de carácter consultivo, con miembros electos que representan a las comunidades educativas.

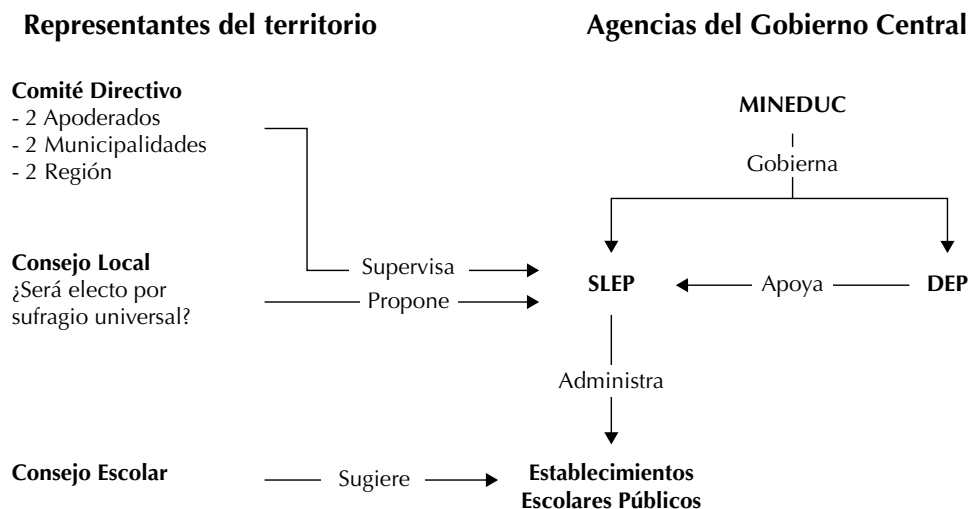


Figura 1. *Gobernanza del sistema escolar público determinada en la Ley NEP*
 Fuente: *Elaboración propia con base en Ley 21040, Crea el Sistema..., 2017.*

Finalmente, la NEP implica un aumento de la escala de gestión y una recentralización del sistema escolar público, generando una mayor complejidad y rigidez administrativa (Uribe et al., 2019). Por una parte, las CME requieren una reestructuración profunda desde un régimen de derecho privado a otro de derecho público, con gastos regulados por la Ley de Presupuesto Nacional y un sistema rígido de compras y contratos. Por otra, los establecimientos de los DAEM fueron traspasados de la tutela municipal a los SLEP, adoptando procedimientos burocráticos menos flexibles, propios de la administración central del Estado y sus servicios dependientes (Bellei, 2018).

Los primeros análisis de esta reforma convergen en torno a una evaluación bastante crítica de lo logrado en su primera fase de implementación (Raczynski et al., 2019; Uribe et al., 2019). Desde una perspectiva institucional, consideramos que el diseño de la NEP muestra contradicciones similares a las observadas por Ball (2017) en reformas educativas producidas en contextos complejos de disputa de poder. Específicamente, observamos una incongruencia entre el discurso político y los resultados obtenidos en términos de fortalecer las funciones de soporte de la educación pública.

Tensiones organizacionales en el sistema educativo y sufrimiento laboral

Las profundas transformaciones asociadas con la creación de los SLEP en términos de gestión institucional, liderazgo y escasez de recursos humanos y materiales han implicado fuertes tensiones laborales para los actores involucrados (Uribe et al., 2019). Aunque la reforma de la NEP pretende fortalecer la educación pública escolar, transfiriendo su administración al Estado, en esta investigación hemos observado que persisten elementos de una lógica gerencial que genera sufrimiento laboral. El deterioro de la salud mental de los profesores ha sido previamente observado en Chile (Cornejo, 2009) en contextos de precariedad laboral, sobrecarga horaria y la carencia de materiales.

El modelo de educación pública municipal en Chile se basó en la descentralización, la competencia entre establecimientos educacionales y el emprendimiento privado (Torche, 2005), con un liderazgo gerencial y una racionalidad técnico-instrumental de estandarización de procesos para controlar y medir los resultados docentes, e incidencia directa en la asignación de salarios e incentivos (Anderson, 2009; Little & Bartlett, 2010; Sisto, 2011). En esta línea, Soto y sus colegas (2016) plantean que la mejora en la efectividad del trabajo docente fue

impulsada mediante la evaluación del desempeño individual y la competencia, en desmedro de incentivar prácticas colectivas para la colaboración entre pares. Este foco individualizante se desarrolló en el contexto de un discurso que enaltece la relevancia social y la naturaleza sublime de la profesión docente. Por medio del enaltecimiento de la vocación docente se oculta la frustración y adversidad que enfrentan los profesores en su quehacer cotidiano, invisibilizando las fallas estructurales y materiales del sistema educativo público (Soto et al., 2016).

Este tipo de tensiones laborales se manifiestan intensamente en las instituciones del sector público, en donde se exige alcanzar altos estándares de gestión, eficacia técnica y provisión de justicia social, muchas veces sin contar con los recursos técnicos y económicos necesarios para lograrlo (Obholzer, 2003). De este modo, la organización del trabajo en la esfera pública es un espacio de conflicto en el que todas las contradicciones, tensiones y dilemas valóricos no resueltos a nivel del diseño de políticas públicas son experimentados y padecidos por los funcionarios (Hoggett, 2006).

Estas tensiones se suman a las exigencias impuestas sobre los SLEP, en los que la carencia de recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la NEP (Uribe et al., 2019) es sobrellevada mediante una visión heroica de la misión de mejorar calidad de la educación, lo que se manifiesta en las entrevistas realizadas en esta investigación.

En organizaciones sometidas a este tipo de tensión, las inevitables fallas en el trabajo tienden a imputarse a la falta de capacidades de las personas, muchas veces ignorando las precarias condiciones laborales en las que estas se desempeñan. Así, las organizaciones sostienen su producción a costa del sufrimiento laboral (Dejours, 2016) que imponen a sus trabajadores, los que en compensación idealizan su rol magnificando sus capacidades con ideales de superioridad y heroísmo, en lugar de enfrentar sus tareas con realismo. Esto puede provocar un deterioro de la efectividad individual y grupal para el cumplimiento de la misión esencial de la organización (Roberts, 2003).

Considerando que el rol de los SLEP, como soporte administrativo, es esencial para el buen funcionamiento de los establecimientos escolares públicos, es relevante analizar las tensiones organizacionales que experimentan, con el objetivo de identificar posibles mejoras en el curso de implementación de la NEP. Este análisis se ha desarrollado mediante la metodología que se describe a continuación.

Metodología

Este estudio se basa en evidencia cualitativa obtenida de una indagación en profundidad de los principales hitos, conflictos, logros y desafíos de los primeros dos años de implementación del SLEP estudiado. Se ha privilegiado un enfoque cualitativo interpretativo que analiza la experiencia subjetiva de los entrevistados mediante el estudio de las narrativas presentes en sus relatos. Las narrativas son los medios a través de los cuales la experiencia subjetiva adquiere sentido y es reflexivamente reconstituida y comunicada (Brown et al., 2008).

El análisis de narrativas se realizó siguiendo los lineamientos de la teoría fundada, metodología holística específicamente diseñada para extraer y revelar los principales aspectos presentes en las narrativas de los sujetos entrevistados (Strauss & Corbin, 1998). Un proceso de triangulación continua entre las narrativas recogidas a lo largo del análisis de los datos permitió chequear sesgos y aumentar la validez de los hallazgos. Dos asistentes de investigación analizaron la totalidad de las entrevistas, lo cual fue revisado y discutido de forma recurrente por dos investigadores experimentados hasta alcanzar una consistencia analítica en los resultados (O'Reilly et al., 2012).

En la primera fase de este estudio realizamos 12 entrevistas en profundidad a profesionales del SLEP, entre septiembre y noviembre 2018, incluyendo equitativamente a autoridades y funcionarios del servicio. Para ello se utilizó una pauta semiestructurada que abordó los desafíos culturales, territoriales e institucionales del proceso de cambio.

La selección de entrevistados se realizó con un muestreo progresivo hasta alcanzar un nivel de saturación teórica adecuado para completar el análisis de los datos (Stern et al., 2017). Todas las personas involucradas firmaron un consentimiento informado que autorizó la grabación y uso de las entrevistas.

En una segunda etapa entrevistamos a todos los miembros del Comité Directivo Local, compuesto por seis personas. Esto se realizó en junio y julio 2019, después de completar el análisis de la primera fase, agregando una perspectiva temporal y una mayor profundización a los hallazgos obtenidos anteriormente. La comprensión longitudinal del proceso de reformas fue enriquecida por la larga trayectoria de los directores en este ámbito. Asimismo, pudimos contrastar el análisis previo con la mirada de actores externos al SLEP.

Este análisis comenzó con la codificación abierta de los datos, que condujo a la obtención de conceptos de primer orden que representan los principales temas descritos por los informantes. Posteriormente, mediante la codificación axial, contrastamos las similitudes y diferencias existentes entre los temas y fenómenos que emergieron del análisis. Este proceso permitió desarrollar categorías de segundo orden que articulan los hallazgos del nivel anterior a partir de un mayor nivel de abstracción de los conceptos (Gioia et al., 2013).

Dilemas y tensiones organizacionales en la implementación del SLEP

Los principales hallazgos obtenidos en las entrevistas con miembros del SLEP y el Comité Directivo permiten ilustrar los principales dilemas, desafíos y aprendizajes de la implementación de la Ley NEP en este territorio. Del análisis de entrevistas se desprende que la instalación del SLEP en estudio fue especialmente compleja, ya que fue uno de los dos servicios que iniciaron su funcionamiento en enero 2018, seguidos por otros dos que comenzaron en julio 2018. Además del carácter experimental que esto implicó, se recibió un apoyo limitado de la DEP, agencia encargada de orientar, apoyar y compartir mejores prácticas de gestión entre servicios locales, ya que esta debía resolver primero su propia instalación administrativa, selección de funcionarios y priorización de funciones.

El SLEP analizado abarca el territorio de tres comunas de bajos ingresos y alta vulnerabilidad social. Este servicio cuenta con más de 100 funcionarios para gestionar 54 establecimientos escolares y 23 jardines infantiles, en los que trabajan más de 3600 docentes y funcionarios, y recibe a más de 23 mil estudiantes de nivel parvulario, básico, medio y adultos. Estas dimensiones dan cuenta de la gran complejidad administrativa que debe enfrentar este servicio.

El proceso de instalación del SLEP en estudio fue entorpecido por los reiterados cambios en la conducción de la organización. Tras la asunción del nuevo gobierno en marzo de 2018, su dirección ejecutiva fue reemplazada y asumida rotativamente por cinco directores subrogantes hasta que el actual director permanente fue nombrado en abril 2019. Por otra parte, la falta de organización interna del servicio generó dificultades para definir las funciones de cada profesional y para formalizar procedimientos. Cabe destacar que los tres municipios integrados en este SLEP operaban bajo un régimen de derecho privado (CME), por lo que el traspaso al sistema público generó importantes problemas de ejecución presupuestaria.

Enfrentando estos desafíos, las perspectivas de los entrevistados en el SLEP y el Comité Directivo son complementarias. Ambos grupos comparten una visión heroica del aporte que realizan a los niños y al país, como motivaciones que permiten superar las precariedades de un diseño institucional deficitario (Soto et al., 2016). Asimismo, son consistentes en la identificación de nudos críticos que obstaculizan el funcionamiento del nuevo sistema y de los aprendizajes necesarios para mejorar la calidad de la educación pública.

En el análisis de narrativas del SLEP definimos cuatro categorías de segundo orden, articuladas entre lo individual u organizacional y la valoración positiva o negativa que los entrevistados otorgan a sus experiencias. Estas categorías han sido denominadas construcción del SLEP, contradicciones de la NEP, sentido del trabajo

y sufrimiento laboral (tabla 1). Desde el Comité Directivo emergen categorías con distinciones temporales más nítidas, nombradas a continuación. En el pasado, la memoria de procesos y relaciones. En el presente, el rol del Comité Directivo y brechas institucionales. Hacia el futuro existe incertidumbre ante el cambio (tabla 1).

Tabla 1
Categorías de primer y segundo orden en las narrativas de entrevistados

Comité Directivo	Pasado	
Memoria de procesos y relaciones (1)	SLEP - Presente	
- Comunidades y territorio		
- Preparación de la desmunicipalización		
- Errores de implementación	<i>Nivel Organizacional</i>	<i>Nivel Individual</i>
Brechas institucionales (2)	Contradicciones de la NEP (2)	Sufrimiento laboral (3)
- Leyes sin prácticas	- Leyes sin prácticas	- Presión laboral
- Insuficiencia de recursos	- Insuficiencia de recursos	- Abandono institucional (-)
- Disparidad Territorial	- Disparidad territorial	- Necesidades postergadas
- Vínculos débiles	- Régimen público o privado	- Desorientación
- Olvido de aprendizajes	- Carencia de procedimientos	
	- Indefinición de roles	
Rol del Comité Directivo (5)	Construcción del SLEP (5)	Sentido del trabajo (4)
- Misión y motivaciones	- Identidad territorial	- Interés por los niños
- Aprendizaje y memoria	- Organización y roles	- Vocación de servicio (+)
- Funciones y coordinación	- Crear procedimientos	- Aporte pedagógico
- Relaciones y gobernanza	- Vínculos institucionales	- Visión y progreso
	- Vínculos sociales	
Incertidumbre ante el cambio (6)	<i>Futuro</i>	
- Instituciones emergentes		
- Participación ciudadana		
- Resultados en educación		
- Resistencias al cambio		

Nota: los números entre paréntesis identifican a las categorías de segundo orden y denotan la secuencia en que se discutirán a continuación.

Fuente: *Elaboración propia.*

Con el objetivo de articular distintos elementos narrativos, presentaremos las categorías de segundo orden en forma cronológica según el tiempo al que se refieren. Debido a la alta coincidencia de opinión entre el SLEP y del Comité Directivo, las categorías situadas en el presente y a nivel organizacional se discuten en forma conjunta, según la valoración negativa (brechas institucionales y contradicciones de la NEP) o positiva (rol del Comité Directivo y construcción del SLEP) que estas manifiestan. Las categorías de segundo orden identificadas a nivel individual se intercalan con las del nivel organizacional, considerando que las condiciones negativas de la organización generan sufrimiento laboral, el que es enfrentado mediante un sentido del trabajo, que adquiere un carácter heroico y permite mejorar las condiciones de la organización.

En suma, las categorías de segundo orden se presentan a continuación con la lógica: pasado del sistema educativo → crisis organizacional presente → sufrimiento individual → motivación individual → mejora organizacional presente → expectativas.

Memoria de procesos y relaciones (1)

La categoría memoria de procesos y relaciones narrada por el Comité Directivo ilustra la tensión entre las condiciones preexistentes y actuales del sistema escolar público en este territorio. Remontándose a la municipalización de la década de 1980, sus miembros describen el aporte de las municipalidades y comunidades del territorio para sostener las escuelas pese a la escasez de recursos por el bajo valor de las subvenciones y la aprobación de leyes que afectaron a la educación municipal con un insuficiente financiamiento público, como el estatuto docente. Este conjunto de acciones implicó que cerca de 10% del financiamiento anual de la educación pública fuera solventado con aportes directos de los propios municipios, con porcentajes aún mayores entre las comunas pequeñas y rurales (Valenzuela, 2007).

Los entrevistados también destacan la importancia que tenían los establecimientos escolares en la entrega efectiva a las familias de servicios municipales en el ámbito de la salud, deportes y actividades comunitarias. Junto con ello, alertan del riesgo de perder estos importantes espacios de vinculación comunitaria al desmunicipalizar el sistema.

Los representantes municipales del comité enfatizan el trabajo realizado para implementar la desmunicipalización en forma ordenada, pese al débil diseño institucional de la NEP. En este proceso destacan el aporte del trabajo de coordinación realizado entre las municipalidades 1 y 2 antes de la instalación del SLEP. Asimismo, identifican problemas de organización territorial generados por la integración tardía de la comuna 3, que no participó en la etapa de anticipación.

Con [la comuna 2] trabajamos un año completo previamente, se conocieron los equipos, hicieron los directores un proceso que se llama de anticipación... creo que ese es un período especialmente sensible para hacer una transición exitosa (representante municipal).

Los miembros del Comité Directivo comparten una visión crítica de la transición, principalmente porque no se previó la altísima complejidad y magnitud del SLEP en estudio, ni el alto costo de organización que implicaría administrar un mayor número de establecimientos. Esta complejidad se deriva de la gran heterogeneidad de las comunas y de la cantidad de matrículas que maneja la institución. Además, los entrevistados critican la falta de anticipación de la mayor complejidad burocrática que implicaría el traspaso de un sistema escolar administrado por tres CME de derecho privado a una agencia pública dependiente del Mineduc.

Ahí se nota más esto de lo privado y lo público, porque efectivamente los colegios y los directores hacen sentir que antes ellos podían resolver de una manera rápida muchos problemas y ahora, en cambio, hay mucha burocracia, porque, claro, eran corporaciones privadas, podían administrar sus recursos con mucha más libertad (representante regional).

Brechas institucionales y contradicciones de la NEP (2)

El análisis crítico de la implementación de la NEP en el SLEP estudiado es compartido por sus funcionarios y por los miembros del Comité Directivo. Ambos grupos de entrevistados identifican brechas del sistema e insuficiencia del marco legal de la NEP para satisfacer las necesidades cotidianas de administración del sistema escolar. Esto se manifiesta en la ausencia de procedimientos para llevar a cabo tareas básicas del servicio y en la falta de definición de roles, lo que genera confusión en el trabajo, dependencia de las jefaturas y poca capacidad de delegación.

Tenemos una dotación que es absolutamente insuficiente para las necesidades del servicio. Hay áreas en las que no hay ninguna persona destinada por organigrama (autoridad SLEP).

Llegaron las ciento y tantas personas acá, y este lugar no tenía capacidad. No teníamos escritorios, no teníamos sillas, no teníamos computador. No se daban las condiciones para trabajar (funcionario SLEP).

Yo diría que [los problemas más graves son], primero, el tema de recursos. Dos, el tema dotación de personal y distribución del mismo (representante regional).

Estas carencias se ven agravadas por la escasez de recursos financieros y de equipamiento para enfrentar el trabajo. Esta situación se agudiza por la precariedad preexistente en una de las comunas. Mejorar el sistema educativo en esta comuna ha requerido de una inversión focalizada que ha mermado recursos para mantener los establecimientos en las otras dos.

En el SLEP ha sido complejo conciliar culturas de trabajo entre funcionarios provenientes del sector público y privado, respecto de sistemas de compra, pago de sueldos y focos pedagógicos. También existe tensión entre identidades territoriales de las tres comunas, manifestada por divergencias de prácticas y procedimientos.

Acá hay un problema que tiene relación con el tema de la función pública, de entender que estás en el servicio público, no estás en una corporación. Y eso genera tensión entre los equipos y choques de culturas (autoridad SLEP).

Refiriéndose a la gobernanza del sistema escolar, los miembros del comité advierten de la debilidad e informalidad de los vínculos entre agencias del nuevo sistema (figura 1). Así, la carencia de procedimientos internos del SLEP es simétrica a la falta de protocolos de coordinación con otros actores del territorio, que anteriormente se organizaban en torno a las municipalidades. Tampoco existen protocolos eficientes de coordinación con el Mineduc ni de apoyo técnico de la DEP.

Sufrimiento laboral (3)

A nivel individual, estas falencias de diseño organizacional e implementación del SLEP han generado altos niveles de sufrimiento laboral (Dejours, 2016). De acuerdo con los entrevistados, la precariedad en las condiciones de trabajo, la alta presión laboral y la falta de claridad en los roles han implicado redoblar los esfuerzos, un gran desgaste emocional, mucha desorientación y falta de apoyo de las autoridades.

Estamos en un estado de excepción... y eso [ocurre] cuando no hay ningún molde, no hay ningún parámetro, es un esfuerzo doble, triple, por cuatro a lo mejor (autoridad SLEP).

Yo supe el 28 de febrero [2018] que iba a trabajar en contabilidad, casi se me cayó el pelo, porque yo soy profesora de inglés... llegué a una reunión de contabilidad, que hablaban de devengos, de pagos, de no sé qué, y yo miraba y decía ¿qué hago aquí? (funcionaria SLEP).

Asimismo, los entrevistados reportan experiencias continuas de abandono institucional tanto interno – generado por la rotación de jefaturas– como externo, producida por brechas de comunicación con otras agencias del ministerio. Además, reportan una escasa vinculación con otras entidades del territorio. Esta falta de organización conduce a las personas a postergar necesidades personales para responder a las carencias que experimentan las escuelas y los niños que allí se educan, aumentando el desgaste, frustración y sufrimiento de los equipos (Cornejo, 2009; Dejours, 2016).

Sentido del trabajo (4)

Para sobrellevar el sufrimiento laboral, los profesionales del SLEP enfatizan el sentido del trabajo que otorgan a su labor cotidiana. Para ellos, la vocación de servicio se transforma en un factor central para trascender en el trabajo, a través del impacto positivo que pueden generar a las comunidades escolares. Para las autoridades del SLEP, resulta fundamental fortalecer el sistema educacional público.

Eso es lo que me motiva día a día estar aquí... la educación pública desde cualquier vértice [en el] que tú estés trabajando, cualquier cosa que tú estés haciendo ahí puede tener repercusiones, así que por eso sigo (funcionario SLEP).

Los entrevistados manifiestan mucha preocupación por los niños, representados como sujetos carenciados e inocentes. Esta imagen otorga a su trabajo cotidiano un sentido de trascendencia que motiva el esfuerzo adicional. También se expresa el interés de aportar al desarrollo pedagógico de las comunidades escolares y al progreso del país.

Yo creo que nosotros [SLEP] nacimos para que el sistema de verdad vuelva a ser mixto, y para que vuelva a ser mixto, tenemos que sacar a los niños que están en escuelas malas, deficientes, y que vuelvan a confiar en las escuelas nuestras que van a empezar a ser escuelas buenas, limpias, de buena infraestructura y de buena calidad educativa (autoridad SLEP).

En contraparte, el no poder cumplir estos ideales debido a las contingencias que enfrenta el servicio se transforma para estas personas en fuente de frustración laboral.

Construcción del SLEP y rol del Comité Directivo (5)

A nivel organizacional, los miembros del SLEP desarrollan una narrativa de construcción del SLEP como articulador de una nueva institucionalidad que logre abordar los desafíos de la NEP. Este relato es complementario al de la visión que los miembros del Comité Directivo tienen de su rol en el logro de esta reforma.

Los entrevistados manifiestan la necesidad de organizar un servicio cohesionado en torno a una nueva identidad territorial, que debe generarse en dos niveles. En el plano interno, se requiere conciliar visiones y prácticas distintas de las tres comunas, definir roles y procedimientos de coordinación entre profesionales. Externamente, se debe lograr que otros actores del territorio y del Mineduc reconozcan al SLEP como agencia intermedia capaz de mejorar la educación pública.

[Debemos] construir una nueva cultura, que es la cultura de lo público, del compromiso, la responsabilidad de lo público y de sortear todas las dificultades que tiene un territorio como en el que trabajamos nosotros (autoridad SLEP).

Los miembros del Comité Directivo declaran haber extendido sus funciones predefinidas para llenar vacíos de la ley NEP, ayudando a crear procedimientos y relaciones necesarias para coordinar el sistema. Así, se articula la narrativa de ser un servicio pionero con la necesidad de consolidar aprendizajes para introducir mejoras estructurales en la NEP.

[El Comité Directivo] también es resolutivo, porque tiene atribuciones, en cuanto, por ejemplo, a aprobar el plan estratégico local, confeccionar ternas para el cargo de comité ejecutivo, puede aprobar incluso la remoción de un director ejecutivo, entonces no es una instancia solamente consultiva” (representante regional).

Las narrativas de construcción de un sistema inédito convergen entre ambos grupos de entrevistados. Detallan la creación de un complejo sistema de roles, de vínculos entre comunidades y entidades del territorio, de sus procedimientos de coordinación mediante una gobernanza emergente y co-construida.

Sin embargo, la ambición de construir una Nueva Educación Pública choca con la indefinición de aspectos administrativos y financieros esenciales para la administración del sistema educativo, tales como la gestión del presupuesto, la sostenibilidad financiera y los procedimientos de coordinación eficiente entre agencias.

Incertidumbre ante el cambio (6)

A partir de la difícil implementación del SLEP, los entrevistados manifiestan una gran incertidumbre ante el cambio, en relación con la implementación futura de la NEP. Existen dudas acerca de la capacidad de instituciones emergentes para asumir sus roles y no hay certeza de contar con recursos financieros suficientes para sostener la educación pública en el territorio.

Uno de sus grandes eh, trabajos [del director del SLEP], va a ser justamente este tema... de los déficit, que él, ya sabemos, está haciendo gestiones, está tratando de buscar mayores recursos, ingresos, nos ha mostrado algunas fórmulas que habría que llevar a cabo (representante apoderados).

Respecto del Mineduc, los entrevistados perciben que la DEP carece de capacidades suficientes para dar el apoyo técnico necesario y que no está preparada para la entrada en operación de nuevos SLEP. También advierten un riesgo de cooptación del rol fiscalizador del Comité Directivo sobre el SLEP, considerando la fragilidad del estatuto y la baja remuneración de los directores. Esto implica un riesgo de captura del regulador en territorios remotos o menos sujetos a escrutinio público.

En suma, se teme que las falencias de diseño organizacional de la NEP impidan cumplir su objetivo fundamental, que es mejorar la calidad de la educación pública. Por una parte, no existe la certeza de estar construyendo un sistema administrativo más eficiente y equitativo. Por otra, preocupa que un eventual deterioro de la educación pública acentúe la pérdida de matrículas en favor de establecimientos privados.

Estamos dentro de un concepto de una Nueva Educación Pública que se habla, pero que no se visualiza muy bien qué es lo nuevo, y en qué medida vamos a poder efectivamente brindar una educación de más calidad y más equitativa que la que hacíamos cuando éramos municipio (representante regional).

Finalmente, se teme que un mal desempeño de los primeros cuatro SLEP pudiese generar resistencias a la implementación de la NEP en nuevos territorios, a nivel de comunidades, de profesores o de representantes políticos.

No se ha logrado que el gremio [de profesores] sea un actor que empuje este proceso, sino que sean actores que están reclamando que se les reconozcan beneficios que sienten que perdieron (representante regional).

Cuando [las escuelas] estuvieron bajo el municipio eran los mismos problemas, entonces ahora yo veo parlamentarios que entregan cartas [contra la NEP], considero yo que hay un tema político muy fuerte (representante apoderados).

En contraparte a estas inquietudes, en las entrevistas realizadas se constata una amplia convergencia en cuanto a los principales desafíos que debieran resolverse para mejorar el funcionamiento del SLEP. Primero, requieren mayores recursos y optimizar la gestión financiera, que se ha vuelto más rígida por la transición a un régimen burocrático estatal, a los ritmos y flexibilidad necesarios para el funcionamiento del sistema escolar. Segundo, se requiere una definición más precisa de la identidad y funciones de cada uno de los actores que los componen, y desarrollar procedimientos que favorezcan la cooperación horizontal y entre distintos niveles del sistema.

Tercero, se debe fortalecer la capacidad de aprendizaje organizacional en el sistema escolar público, registrando y evaluando sistemáticamente errores y aciertos en la implementación de la NEP, y generando las innovaciones institucionales correspondientes.

Conclusión

La Ley NEP es una ambiciosa reforma que apunta a mejorar la calidad de la educación escolar pública en Chile, que ha generado grandes desafíos de transformación cultural y administrativa en este sistema educativo. Sin embargo, en su etapa temprana de implementación han sido evidentes múltiples falencias de diseño institucional, generando brechas importantes que podrían afectar el éxito de esta reforma (Ball, 2017). En este sentido, las lecturas de los entrevistados identifican claramente desafíos financieros, organizacionales y de aprendizaje institucional. Este diagnóstico desde la experiencia cotidiana coincide con conclusiones de investigaciones recientes de esta reforma en Chile (Dirección de Educación Pública, 2019; Raczynski et al., 2019; Uribe et al., 2019) y con estudios comparativos de reformas educativas en otros países (Fullan, 2016; Mourshed et al., 2010, entre otros).

En el curso de esta investigación hemos constatado que las falencias mencionadas han producido intenso sufrimiento laboral en el SLEP estudiado, lo que subraya la relación que existe entre la calidad del diseño de esta reforma educativa y la experiencia subjetiva de las personas que trabajan en ella. En contraparte, destacamos la motivación extraordinaria de estos profesionales y la dedicación excepcional del Comité Directivo. Ambos grupos manifiestan una voluntad heroica de superar cualquier dificultad para educar mejor a los niños y recuperar la educación pública en Chile, lo que constituye un aporte indispensable para mejorar la educación. Sin embargo, consideramos que el éxito de una reforma de esta envergadura no puede descansar en el desempeño individual extraordinario, por lo que se requiere sostenerla con un diseño institucional más sólido y coherente.

Respecto de los objetivos de este estudio, la identificación de problemas y aprendizajes, el análisis de las narrativas en el SLEP y el Comité Directivo permite precisar elementos críticos de la organización de la NEP que deben mejorarse para mejorar la calidad de la educación pública en Chile. Cabe destacar que los entrevistados, además de identificar estos nudos críticos, mostraron la capacidad de concebir soluciones específicas a estos problemas.

Primero, los entrevistados manifiestan temor al fracaso de la reforma, debido a la precariedad de recursos financieros, humanos y administrativos. Esto podría acarrear una pérdida de la calidad de la educación pública, una intensificación del éxodo de estudiantes al sistema privado y una resistencia política creciente a la creación de nuevos SLEP. En contraparte, logran movilizar recursos colectivos, mantener vínculos de apoyo preexistentes con las municipalidades y con las comunidades educativas. Asimismo, la motivación por los niños y por el futuro del país es un recurso simbólico relevante, definiendo un objetivo compartido que impulsa la cooperación de actores heterogéneos (Hopkins, 2017).

Segundo, la falta de coherencia del diseño institucional de la NEP es puesta en evidencia por confusiones de roles y funciones en el trabajo, por la indefinición de procedimientos de gestión y por la ineficiencia de mecanismos de coordinación entre niveles administrativos. Esto ha sido compensado parcialmente por la capacidad creativa de profesionales y directores, que han avanzado en la definición adecuada de roles y de un complejo sistema de vínculos entre comunidades y entidades del territorio.

Tercero, por tratarse de uno de los primeros servicios, este SLEP fue afectado por improvisaciones durante su implementación, agravadas por la inclusión tardía de una tercera comuna. El registro de experiencias en este y otros servicios pioneros está siendo sistematizado, se ha reforzado la etapa de anticipación en la implementación de nuevos SLEP y se espera mejorar su diseño organizacional (Dirección de Educación Pública, 2019).

En suma, la existencia de un conocimiento encarnado (*embodied knowledge*, Ignatow, 2007) en la organización representa un recurso valioso para perfeccionar la reforma educativa impulsada por la NEP. Los hallazgos obtenidos a este nivel permiten aportar al mejoramiento de la calidad de la educación desde una perspectiva organizacional. En este sentido, confirmamos la hipótesis que la observación del sufrimiento laboral (Dejours, 2016) permite realizar un diagnóstico temprano de fallas en el diseño institucional. En contraparte, el conocimiento colectivo acumulado por los equipos que participan del proceso contribuye a identificar aprendizajes relevantes para el perfeccionamiento de reformas educativas tan ambiciosas y complejas como la Ley NEP en Chile.

Financiamiento: Centro de Estudios del Conflicto y Cohesión Social, COES, CONICYT/ FONDAP/15130009 y Proyecto Basal FB0003 del Programa de Investigación Asociativa de CONICYT.

El artículo original fue recibido el 19 de mayo de 2020

El artículo revisado fue recibido el 14 de enero de 2021

El artículo fue aceptado el 14 de enero de 2021

Referencias

- Alsbury, T. L., & Shaw, N. L. (2005). Policy Implications for Social Justice in School District Consolidation. *Leadership and Policy in Schools*, 4(2), 105-126. <https://doi.org/10.1080/15700760590965578>
- Anderson, S., & Cuglievan, G. (2018). *Revisión de la literatura internacional para el estudio sobre el proceso de Transición de la gestión de la Educación Pública de los Municipios a los SLEP*. Centro de Investigación Avanzada en Educación Universidad de Chile (Santiago).
- Anderson, G. L. (2009). *Advocacy Leadership: Toward a Post-Reform Agenda in Education*. Routledge.
- Anderson, S. E., & Togneri, W. (2005). School District-Wide Reform Policies in Education. En N. Bascia, A. Cumming, A. Datnow, K. Leithwood, & D. Livingstone (Eds.), *International Handbook of Educational Policy* (pp. 173-194). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/1-4020-3201-3_9
- Ball, S. J. (2017). *The Education Debate* (3a. ed.). Policy Press.
- Bellei, C. (2018). *La Nueva Educación Pública. Contexto, Contenidos y Perspectivas de la Desmunicipalización*. LOM. <https://www.educacionpublica.cl/wp-content/uploads/2018/11/Nueva-Educaci%C3%B3n-P%C3%BAblica.-Contexto-contenidos-y-perspectivas-de-la-desmunicipalizaci%C3%B3n.pdf>
- Brown, A. D., Stacey, P., & Nandhakumar, J. (2008). Making sense of sensemaking narratives. *Human Relations*, 61(8), 1035-1062. <https://doi.org/10.1177/0018726708094858>
- Cornejo, R. (2009). Condiciones de trabajo y bienestar/malestar docente en profesores de enseñanza media de Santiago de Chile. *Educação y Sociedad*, 30(107), 409-426. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000200006>
- Cox, C., & Lemaitre, M. J. (1999). Market and state principles of reform in Chilean education: Policies and results. En G. Perry, & D. Leipziger (Eds.), *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges* (pp. 149-188). World Bank Publications. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1999/09/10/000094946_99082405303262/Rendered/PDF/multi_page.pdf#page=162
- Dejours, C. (2016). Souffrance et plaisir au travail. L'approche par la psychopathologie du travail. *Travailler 2016-1*(35), 17-30. <https://www.cairn.info/revue-travailler-2016-1-page-17.htm>
- Dirección de Educación Pública. (2019). *Estudio diagnóstico de las variables asociadas a las condiciones para la conformación de redes de establecimientos educacionales en los primeros cuatro Servicios Locales de Educación Pública*. Ministerio de Educación. <https://educacionpublica.cl/wp-content/uploads/2019/10/Estudio-Orientaciones-Nacionales-DEP-cc.pdf>

- Duncombe, W. D., & Yinger, J. M. (2010). School District Consolidation: The Benefits and Costs. *School Administrator*, 67(5), 10-17.
- Fullan, M. (2011). *Choosing the wrong drivers for whole system reform*. Center for Strategic Education.
- Fullan, M. (2016). The elusive nature of whole system improvement in education. *Journal of Educational Change*, 17(4), 539-544. <https://doi.org/10.1007/s10833-016-9289-1>
- Fullan, M., & Quinn, J. (2016). *Coherence. The right drivers in action for schools, districts, and systems*. Corwin.
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15-31. <https://doi.org/10.1177/1094428112452151>
- Grugel, J., & Singh, J. N. (2015). Protest, citizenship and democratic renewal: The student movement in Chile. *Citizenship Studies*, 19(3-4), 353-366. <https://doi.org/10.1080/13621025.2015.1006172>
- Harris, A., & Jones, M. (2017). Leading educational change and improvement at scale: Some inconvenient truths about system performance. *International Journal of Leadership in Education*, 20(5), 632-641. <https://doi.org/10.1080/13603124.2016.1274786>
- Hoggett, P. (2006). Conflict, ambivalence, and the contested purpose of public organizations. *Human Relations*, 59(2), 175-194. <https://doi.org/10.1177/0018726706062731>
- Hopkins, D. (2017). Mejora escolar, liderazgo y reforma sistémica: Una retrospectiva. En J. Weinstein, & G. Muñoz (Eds.), *Mejoramiento y liderazgo de la escuela: Once Miradas*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Ignatow, G. (2007). Theories of Embodied Knowledge: New Directions for Cultural and Cognitive Sociology? *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 37(2), 115-135. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5914.2007.00328.x>
- Lee, M., Louis, K. S., & Anderson, S. (2012). Local education authorities and student learning: The effects of policies and practices. *School Effectiveness and School Improvement*, 23(2), 133-158. <https://doi.org/10.1080/09243453.2011.652125>
- Ley 20845, De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado (2015, 8 de junio). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1078172>
- Ley 20903, Crea el sistema de desarrollo docente y modifica otras normas (2016, 1 de abril). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1087343>
- Ley 21040, Crea el Sistema de Educación Pública (2017, 24 de noviembre). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237>
- Little, J. W., & Bartlett, L. (2010). The Teacher Workforce and Problems of Educational Equity. *Review of Research in Education*, 34(1), 285-328. <https://doi.org/10.3102/0091732X09356099>
- Mourshed, M., Chijioke, C., & Barber, M. (2010, 1 de noviembre). How the world's most improved school systems keep getting better. *McKinsey & Company*. <https://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/how-the-worlds-most-improved-school-systems-keep-getting-better>
- Obholzer, A. (2003). Managing social anxieties in public sector organizations. En A. Obholzer, & V. Zagier (Eds.), *The Unconscious at Work* (pp. 169-178). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203359860-25>
- O'Reilly, K., Paper, D., & Marx, S. (2012). Demystifying Grounded Theory for Business Research. *Organizational Research Methods*, 15(2), 247-262. <https://doi.org/10.1177/1094428111434559>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2017). *Education in Chile*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/chile/education-in-chile-9789264284425-en.htm>
- Pesonen, H., Itkonen, T., Jahnukainen, M., Kontu, E., Kokko, T., Ojala, T., & Pirttimaa, R. (2015). The Implementation of New Special Education Legislation in Finland. *Educational Policy*, 29(1), 162-178. <https://doi.org/10.1177/0895904814556754>
- Raczynski, D., Rivero, R., Yáñez, T., Raczynski, D., Rivero, R., & Yáñez, T. (2019). Nivel intermedio del sistema escolar en Chile: Normativa y visión de los sostenedores acerca de las funciones, preparación para el cargo y las prácticas. *Calidad en la educación*, (51), 382-420. <https://doi.org/10.31619/caledu.n51.680>
- Raczynski, D., & Salinas, D. (2008). Aportes y Desafíos en la Evaluación de Políticas y Programas de Mejoramiento Educativo. Reflexiones desde Nuestra Práctica de Evaluación en Chile. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1(1), 79-92. <https://revistas.uam.es/riee/article/view/4682>

- Roberts, V. (2003). The self-assigned impossible task. En A. Obholzer, & V. Roberts (Eds.), *The Unconscious at Work, Individual and Organizational Stress in the Human Services* (pp. 130-140). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203359860>
- Sisto, V. (2011). Nuevo profesionalismo y profesores: Una reflexión a partir del análisis de las actuales políticas de 'profesionalización' para la educación en Chile. *Signo y Pensamiento*, 30(59), 178-192.
<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/signoypensamiento/article/view/2442>
- Soto, R. A., Mera, J. M., Nunez, C. G., Sisto, V. M., & Fardella, C. (2016). *Entre la efectividad y los afectos: Nuevos docentes en tiempos de nuevo management público*. Athenea Digital 16(3): 3–19. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.1528>
- Stern, P. N., Porr, C. J., & Porr, C. J. (2017). *Essentials of Accessible Grounded Theory*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315429410>
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (2a ed). Sage Publications.
- Torche, F. (2005). Privatization Reform and Inequality of Educational Opportunity: The Case of Chile. *Sociology of Education*, 78(4), 316-343. <https://doi.org/10.1177/003804070507800403>
- Uribe, M., Berkowitz, D., Torche, P., & Galdames, S. (2017). *Marco para la gestión y el liderazgo educativo local: Desarrollando prácticas de liderazgo intermedio en el territorio*. Universidad Católica de Valparaíso.
<http://www.lidereseducativos.cl/recursos/marco-para-la-gestion-y-el-liderazgo-educativo-local/>
- Uribe, M., Valenzuela, J. P., Anderson, S., Cuglievan, G., Nuñez, I., & Hernandez, 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 Pública*. Centro de Liderazgo PUCV. https://liderazgoescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/55/2019/06/Informe-final-Estudio-Seguimiento-SLEP-a-publicar_word_VB%C2%B0.pdf
- Valenzuela, J. P. (2007). *Análisis Prospectivo de las Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Subnacionales en Chile*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Valenzuela, J. P., & Montecinos, C. (2017). Structural Reforms and Equity in Chilean Schools. *Oxford Research Encyclopedia of Education*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264093.013.108>