



TESIS DOCTORAL

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

**“ENTRE EL COMPROMISO Y LA RESISTENCIA: CAUSAS Y
CONSECUENCIAS DEL SENTIDO QUE LOS LÍDERES ESCOLARES DAN
A UNA REFORMA A GRAN ESCALA EN CHILE”**

Gonzalo Muñoz Stuardo

Dirigida por: Antonio Bolívar

2024

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales
Autor: Gonzalo Andrés Muñoz Stuardo
ISBN: 978-84-1195-640-6
URI: <https://hdl.handle.net/10481/98126>

AGRADECIMIENTOS

Gracias en primer lugar a todos los directores y directoras que, con entusiasmo, capacidad crítica y mirada propositiva, participaron en este proceso de investigación. A sus equipos directivos y docentes. También al equipo del Servicio Local de Educación Pública de Llanquihue, que facilitó el trabajo en terreno de la fase cualitativa. A la Dirección de Educación Pública y sus autoridades de los gobiernos de S. Piñera y G. Boric, que apoyaron el desarrollo de esta investigación en sus distintas etapas.

Gracias a mi director de Tesis, Antonio Bolívar, profesor de la Universidad de Granada, por su siempre oportuno y sabio consejo. También a Jesús Domingo, por acompañar generosamente este proceso desde el día uno. A la Facultad de Educación de la Universidad Diego Portales y su decana Paula Louzano, que incentivó y apoyó esta formación doctoral. A los colegas del campo de la investigación educacional en Chile, especialmente a mis amigos José Weinstein y Cristián Bellei, que inspiraron y mejoraron mi trabajo de múltiples maneras.

Gracias a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, del Estado de Chile, que hizo posible materialmente mi estadía en España, a través de su programa de Becas Chile Doctorado en el Extranjero.

Gracias infinitas a mi familia (Manuela, Amanda, Martín y Mariela) por el apoyo, paciencia y amor profundo en estos años granadinos llenos de aprendizaje y crecimiento.

Y gracias al Carnaval de Cádiz, por la inspiración musical indispensable en los momentos más desafiantes del desarrollo de esta tesis.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Contenidos	Página
Resumen	5
Capítulo I. Presentación, relevancia y objetivos de la investigación	6
1. Presentación de la investigación	6
2. Relevancia y justificación	7
3. Objetivos y preguntas de la investigación	9
Capítulo II. Contexto de la investigación: políticas educativas y el Nuevo Sistema de Educación Pública en Chile	11
1. Políticas educacionales en Chile: la particularidad de un modelo híbrido de regulación	11
2. La Nueva Educación Pública (NEP): antecedentes clave	36
3. Evidencia y situación del liderazgo escolar en Chile	49
Capítulo III. Marco conceptual: implementación de reformas educacionales, liderazgo escolar y creación de sentido (<i>sense-making</i>)	58
1. La implementación de políticas a gran escala y el rol de los líderes escolares	59
2. El <i>sense-making</i> de las reformas: definición, determinantes y consecuencias	68
3. Síntesis: un marco analítico para estudiar el <i>sense-making</i>	81
Capítulo IV. Diseño metodológico de la investigación	84
1. Foco, variables y temporalidad del estudio	84
2. Diseño del componente cualitativo	88
3. Diseño del componente cuantitativo	95
4. Sesgos y perspectiva del investigador	100
Capítulo V. La creación de sentido sobre la NEP: qué nos dice la evidencia cualitativa (estudios de caso)	102
1. Creación de sentido: contexto, factores y efectos en cuatro casos estudiados en profundidad	103
2. Hallazgos principales sobre la creación de sentido: una mirada transversal a los casos estudiados	143
Capítulo VI. La voz de los directores sobre la NEP: qué nos dice la evidencia cuantitativa (encuesta)	157
1. Resultados descriptivos: sentido que tiene la NEP para los directores de escuela en Chile	158
2. Un intento por explicar la creación de sentido: análisis de senderos (<i>Path Analysis</i>)	175
Capítulo VII. Conclusiones: el <i>sense-making</i> como un eje central de la política, práctica e investigación del liderazgo escolar	184
1. ¿Qué hemos aprendido sobre el <i>sense-making</i> que desarrollan los líderes escolares durante la implementación de una reforma sistémica en Chile?	184
2. El <i>sense-making</i> como prioridad de las políticas educacionales: el aporte de la evidencia sobre el liderazgo en la Nueva Educación Pública	190

3. Nuevos pasos de la investigación sobre sense-making y las políticas en Chile y América Latina	195
Referencias bibliográficas	198
Anexos	226
Anexo 1: Pautas de entrevista componente cualitativo	227
Anexo 2: Encuesta componente cuantitativo	242
Anexo 3: Convenio con Dirección de Educación Pública	260
Anexo 4: Consentimiento informado estudios de caso	266
Anexo 5: Estadísticos de índices e ítems de la encuesta	269

RESUMEN

Esta investigación se propuso comprender cómo los líderes dan sentido a una reforma a gran escala que se está poniendo en marcha en Chile (denominada “Nueva Educación Pública”), las variables que influyen en esa creación de sentido, y los efectos que este proceso tiene en la implementación de esta política a nivel de las escuelas. Para cumplir con este objetivo, el estudio empírico utilizó métodos mixtos, aunque con una preeminencia del enfoque cualitativo. Se aplicó, por una parte, una metodología de estudios de casos, analizando en una primera etapa la experiencia de 12 directores y directoras de un Servicio Local de Educación Pública del sur de Chile, y luego, profundizando en cuatro de ellos, por medio de entrevistas individuales y grupales en 3 momentos del tiempo, entre los años 2021 y 2023. Por otro lado, se realizó un estudio de opinión (encuesta) con 260 directores y directoras de los 11 servicios locales en funcionamiento el año 2022, lo que permitió contar con una perspectiva nacional de los líderes escolares sobre esta reforma, al mismo tiempo que explorar cuantitativamente las relaciones entre las distintas variables involucradas en la investigación.

Los resultados del estudio arrojaron que: i) no hay un sentido claro ni compartido sobre la Nueva Educación Pública, aunque sí una variedad de significados asociados a esta reforma, que pueden clasificarse en tres principales (cambio de paradigma, cambio educacional y cambio burocrático), ii) existen tres tipos de factores que inciden en dicho significado (de contexto escolar, de experiencia y disposiciones previas y de implementación del cambio), iii) ese sentido tiende a definirse fundamentalmente en los primeros pasos de la reforma y no cambia significativamente en el tiempo, y iv) el sentido asignado a esta reforma tiene consecuencias relevantes tanto en la adhesión de los líderes con este cambio como en las acciones que éstos realizan para comprometer a sus comunidades docentes con la Nueva Educación Pública. La tesis termina proyectando algunas implicancias de política para que los directores de escuelas se transformen en un factor que permita potenciar la implementación de la Nueva Educación Pública y de cualquier otro esfuerzo de política educacional a gran escala.

I. PRESENTACIÓN, RELEVANCIA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

En este breve primer capítulo del informe de tesis, se presenta el contexto y valor de la investigación realizada, los antecedentes nacionales e internacionales que lo justifican, y los objetivos que el desarrollo del estudio ha perseguido.

1. Presentación de la investigación

Mejorar la calidad de la educación y hacerlo a gran escala es un desafío permanente de los sistemas escolares. Esto ha llevado a los gobiernos de distintas partes del mundo a realizar en las últimas décadas esfuerzos de cambio educativo sistémico y al campo de la investigación a intentar entender cuáles son los resultados de dichos esfuerzos y los factores que contribuyen al éxito o fracaso de las reformas. La evidencia por su parte es contundente respecto a la complejidad del fenómeno del cambio a gran escala, aunque sabemos todavía comparativamente poco sobre algunas de las dimensiones involucradas en este tipo de procesos.

La tesis que acá se presenta busca realizar una contribución en este campo, generando conocimiento sobre el rol específico que cumplen los líderes escolares en la implementación de reformas a gran escala, particularmente en el caso del sistema escolar chileno y su proceso de transformación institucional en la educación pública, que se encuentra en pleno desarrollo.

En América Latina, la investigación sobre reformas a gran escala, sus efectos y factores asociados es escasa (Rivas y Sánchez, 2020). Chile no es una excepción. Aunque el país ha sostenido un fuerte dinamismo en sus políticas y producido una amplia base de investigación respecto al contenido y los resultados de las reformas educacionales aplicadas en las últimas décadas (Bellei y Vanni, 2015; Bellei y Muñoz, 2023), el debate académico y de política educativa ha puesto poca atención en los factores que han afectado su implementación y la capacidad de estas reformas para transformar sus objetivos en prácticas concretas en la base del sistema educativo, tema ampliamente estudiado en otras latitudes (Spillane et al, 2022a; Viennet y Pont, 2017).

Por otro lado, el conocimiento acumulado enseña que el liderazgo escolar es uno de los factores críticos en el éxito (o fracaso) de las reformas sistémicas, ya que los líderes - formales e informales - al interior de las escuelas son un eslabón clave en la cadena de implementación de éstas (Fullan, 2017). Su demostrada incidencia en la mejora escolar les ha ubicado como actores indispensables para cualquier esfuerzo de cambio educativo sistémico (Leithwood, Harris y Hopkins, 2020). Y más específicamente, la investigación especializada ha mostrado que los líderes escolares tienen un rol crítico en la interpretación y apropiación de las políticas (O’Laughlin y Lindle, 2015), en la creación de un “sentido” de las reformas a nivel de las escuelas (Ganon-Shilon & Schechter, 2017) y en la disposición favorable o resistencia a los cambios que estas reformas proponen (Molla & Gale, 2019).

En este marco, comprender en profundidad cómo los líderes median las transformaciones educacionales a gran escala es una cuestión crítica para las políticas educacionales en América Latina en general y Chile en particular, debido a que la situación de baja calidad y equidad tiene a estos países en un esfuerzo permanente por reformar sus sistemas educativos. Responder a estas preguntas requiere además una perspectiva que tome como referencia la literatura internacional especializada, pero que procese adecuadamente el efecto que tiene el contexto socio-cultural en la intersección entre el liderazgo y las reformas, contribuyendo así con evidencia pertinente y sensible a la realidad latinoamericana (Eacott y Oplatka, 2018; Flessa et al, 2018).

2. Relevancia y justificación

La hipótesis que orienta esta tesis es que los líderes escolares tienen una incidencia relevante en el éxito o fracaso de las reformas educacionales a gran escala, que esa incidencia se relaciona centralmente con el sentido que estos actores le dan a esas políticas, y que esto a su vez termina afectando el compromiso, la adhesión y la “puesta en acción” de esas iniciativas a nivel de las escuelas. De ahí la importancia de abordar la pregunta sobre cómo opera este proceso de “dotación de sentido” (*sense-making*, en la literatura anglosajona), las variables que influyen en dicho proceso y los efectos que este ciclo tiene en la implementación y resultados de las reformas a gran escala.

Analizar el aporte (y los límites) del liderazgo directivo en procesos de cambio sistémico es especialmente crítico para un país como Chile, que muestra un fuerte dinamismo en sus políticas en los últimos años y que ha iniciado recientemente y de forma gradual un ciclo de reformas

estructurales para mejorar la calidad y equidad de su sistema educativo, entre las que se cuentan la Ley de Inclusión, la Carrera Docente y el foco de este artículo, la Nueva Educación Pública (NEP). Además, a pesar de los avances que el sistema escolar ha ido mostrando fruto de éstas y otras reformas anteriores, el estancamiento de los resultados de aprendizaje y los persistentes niveles de desigualdad de la educación chilena (Donoso, 2023; Bellei y Muñoz, 2023) seguirán traducándose en un debate sobre posibles nuevas reformas, por lo que comprender el rol de los líderes escolares en este tipo de cambios es también una forma de recoger aprendizajes de cara al futuro de las políticas educacionales en este país.

El estudio cuyos resultados se presentan en este informe observa el fenómeno del sentido que los líderes le asignan a las reformas en el contexto de una de las transformaciones más relevantes que el sistema educacional chileno experimenta en la actualidad: la *Nueva Educación Pública*. En esencia, esta reforma puso fin a la “municipalización” implementada durante la dictadura mediante un proceso gradual cuya modificación más importante es el cambio en la dependencia de los jardines, escuelas y liceos públicos, lo que implica que la responsabilidad directa de administrar los establecimientos educacionales debe ser asumida por una red de nuevas instituciones: los Servicios Locales de Educación Pública (SLE). La nueva educación pública implica pasar de 345 unidades a 70 servicios locales y su objetivo es acumular, desarrollar e institucionalizar las capacidades profesionales y técnicas en cada territorio, de modo de contar con garantías para que los niveles intermedios impulsen el mejoramiento continuo de las unidades educativas. Se trata de una reforma institucional de envergadura, que tiene la aspiración de fortalecer directamente la calidad educativa en la base del sistema y donde el rol de los líderes escolares es crucial. Los detalles de este proceso de reforma y sus primeros pasos se abordan en el capítulo II de este informe de tesis.

La investigación, aunque tiene la pretensión de contribuir con un modelo conceptual propio como resultado (sobre cómo los líderes procesan y dan sentido a las reformas a gran escala), se posa sobre el conjunto de literatura especializada que se ha desarrollado en el mundo a este respecto, sobre todo en las últimas décadas. Especial importancia tendrá a lo largo de este informe de tesis la perspectiva del *sense-making*, que ha intentado hacerse cargo de la complejidad que implica que los actores “hagan sentido” y construyan un significado asociado a las políticas. Desde este campo se entiende que estas políticas (y por tanto las reformas a gran escala) son siempre interpretadas por quienes las implementan, traducción que se hace a la luz de los conocimientos, de las creencias

preexistentes, de las ideas que se tengan sobre la identidad profesional y de las asociaciones afectivas que genere la propia política o reforma (McLaughlin, 1987; Spillane et al, 2006; Carraway y Young, 2015). Los implementadores, en este caso los líderes escolares, tienen un rol protagónico en esta interpretación y asignación de sentido que los involucra en la política, produciéndose una interacción clave entre el “mandato” y la puesta en práctica en la escuela (Spillane et al, 2002b; Datnow y Park, 2012; Ball et al, 2011). El capítulo III de esta tesis desarrolla en detalle el aporte conceptual de este potente campo de investigación.

La investigación que acá se presenta es novedosa pues aborda un tema (la creación de sentido respecto a las políticas educativas) poco explorado en el contexto chileno e iberoamericano, haciéndolo además con un enfoque metodológico que combina técnicas cualitativas y cuantitativas. Además, el estudio asume una perspectiva longitudinal (3 años de observación empírica), cuestión que también es distintiva respecto a otras investigaciones en este campo.

3. Objetivos y preguntas de la investigación

El objetivo general del estudio consiste en comprender cómo los líderes dan sentido a una reforma a gran escala que se está poniendo en marcha en Chile (denominada “Nueva Educación Pública”), las variables que influyen en esa creación de sentido, y los efectos que este proceso tiene en la implementación de esta política a nivel de las escuelas.

De este objetivo general se desprenden un conjunto de objetivos específicos, a saber:

- I. Elaborar un marco conceptual sobre cómo los líderes escolares procesan y dan sentido a las reformas escolares a gran escala, por medio de una revisión de la literatura especializada y su integración con la evidencia producida en el estudio.
- II. Comprender en profundidad el proceso de *sense-making* que se produce por parte de los líderes escolares durante la implementación de la Ley de Nueva Educación Pública y cómo éste evoluciona en el tiempo, a través de una investigación cualitativa longitudinal.
- III. Describir cómo los líderes escolares en Chile han interpretado y cuánto se han apropiado de los principios y modificaciones concretas propuestas por la Ley de Nueva Educación Pública, a través de un estudio cuantitativo aplicado a nivel nacional.

- IV. Identificar cuáles son los factores (individuales e institucionales) que inciden en el proceso de *sense-making* y cuáles son los efectos que esta interpretación tiene en la implementación de la nueva educación pública a nivel de las escuelas.
- V. Elaborar un set de publicaciones asociadas a esta trayectoria de investigación.

De estos objetivos se desprenden las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el sentido y significado que los líderes escolares en Chile le asignan a la Nueva Educación Pública? Y ¿Cómo evoluciona ese sentido y significado a lo largo del tiempo?
- ¿Cuáles son las principales variables que influyen en el proceso de creación de sentido que desarrollan los directores y directoras que participan en esta reforma?
- ¿Cuáles son los efectos que tiene este proceso de creación de sentido en la implementación de la reforma a nivel de las prácticas de los líderes escolares?
- ¿Qué aprendizajes se derivan desde la evidencia para el diseño y ejecución de reformas a gran escala y para la propia Nueva Educación Pública en cuanto a la creación de sentido?

Para cumplir con estos objetivos y preguntas, este informe de tesis presenta, en su capítulo II, las características esenciales del sistema educacional chileno y sus políticas recientes, con un énfasis especial en la Nueva Educación Pública. El capítulo III describe los referentes conceptuales más relevantes que inspiraron la investigación empírica y que permiten luego problematizar sus resultados. El capítulo IV describe las principales decisiones metodológicas que se tomaron en la investigación. Los capítulos V y VI presentan los resultados de las fases cualitativa y cuantitativa, respectivamente. El capítulo VII presenta las conclusiones de la investigación, las recomendaciones asociadas para el diseño y ejecución de políticas, y las proyecciones para seguir profundizando sobre este tema en el futuro. El informe cuenta además con una serie de anexos que complementan la información medular del informe y que se van mencionando en los distintos capítulos cuando es pertinente.

II. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN: POLITICAS EDUCATIVAS Y EL NUEVO SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN CHILE

Este segundo capítulo del informe describe el contexto en el que se desarrolla la investigación: el sistema educacional chileno, sus principales políticas y las características que asume el liderazgo directivo. Esto se hace presentando primero la trayectoria que han seguido las políticas educacionales en el país. En segundo lugar, se presenta en detalle en qué consiste la Nueva Educación Pública, objeto principal del análisis de esta investigación sobre la creación de sentido que desarrollan los directores escolares. Finalmente, el capítulo dedica algunas páginas a describir las políticas que específicamente se han aplicado en Chile para desarrollar la función directiva, así como la forma en la que los líderes se han relacionado con las políticas y reformas, de acuerdo con lo que indica la evidencia disponible.

1. Políticas educacionales en Chile: la particularidad de un modelo híbrido de regulación¹

1.1 Modelos de regulación, políticas y cambio en la educación

Una de las dimensiones más relevantes del análisis comparativo internacional en educación es el estudio de los modelos de regulación que estructuran la forma en que se organiza la provisión educativa, lo que incluye las decisiones sobre quién provee la educación (instituciones públicas o privadas), cómo se ajustan la oferta y la demanda escolar (planificada o vía competencia), el grado en que las familias pueden ejercer la elección de escuela, y si el financiamiento escolar es público o privado, entre otros aspectos. La literatura especializada ha definido tres modelos predominantes: el tradicional burocrático-profesional, el de cuasi-mercado inspirado en el pensamiento neoliberal y el estado evaluador vinculado a la noción de nueva gestión pública (Maroy, 2009). Según Maroy, los intentos de superación del modelo burocrático-profesional en Europa han derivado en esquemas

¹ Esta sección está basada en un artículo publicado por el autor de este informe de tesis en el Journal of Educational Change. El artículo, publicado junto a Cristián Bellei, fue íntegramente elaborado durante el proceso de desarrollo del Doctorado en Ciencias de la Educación. La publicación (en inglés) se encuentra disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10833-021-09435-1>.

híbridos cuyas características difieren en función de la institucionalidad y el proceso político predominante en cada caso. Esta sección busca contribuir a esta línea de análisis estudiando en detalle la evolución del sistema educativo chileno desde 1980.

Las investigaciones de las dos últimas décadas en este campo describen un proceso de transformación global de los modelos de regulación, caracterizado por un creciente predominio de los modelos estatales "post-burocráticos" de cuasi-mercado y evaluativos (Maroy, 2009; Berkovich, 2019). Ambos arreglos institucionales se han expandido incluso a sistemas educacionales de fuerte tradición burocrático-profesional (Hudson, 2011; Sattler, 2012), al tiempo que han ido influyendo fuertemente en las políticas regulatorias de países con menores niveles de desarrollo social e institucional (Balarín 2014, Rivas y Sánchez, 2020).

La evidencia comparada muestra que, a pesar de ser un movimiento global, la forma en que se adoptan y combinan los modelos de regulación varía significativamente entre países. La progresiva superación del modelo burocrático se implementa de manera diferente en función de los actores, las políticas y las prácticas preexistentes en cada contexto local (Hudson, 2011; Wilkins et al, 2019; Berkovich, 2019). Así, como resultado de un proceso acumulativo, los países desarrollan en la práctica combinaciones únicas de modelos de regulación (Hudson, 2011; Maroy, 2009), lo que requiere un análisis a largo plazo para comprender plenamente esos acuerdos institucionales y políticos. Una de las consecuencias de esta "hibridación" contextualizada de los modelos de regulación es que ciertos elementos específicos de cada modelo se superponen y pueden dar lugar a políticas incoherentes (Maroy, 2009; Hall et al, 2015).

Una dimensión relevante que no siempre se aborda en los análisis de los modelos de regulación es cómo estos modelos y sus políticas asociadas terminan afectando los procesos y resultados de los sistemas educativos y, en última instancia, repercuten en el trabajo escolar (Fullan, 2007; Hargreaves y Shirley, 2012). Ciertamente, hay varias capas intermedias entre los modos de regulación y los procesos escolares. Hay también una multiplicidad de variables involucradas y conectadas entre sí, lo que dificulta enormemente las inferencias causales. Sin embargo, iluminar la relación entre los diferentes modos de regulación y el tipo de iniciativas que privilegian para producir cambios a nivel de las escuelas es esencial para tener una mejor comprensión acerca de las potencialidades y limitaciones de dichos marcos institucionales, así como también para explicar

la diferente efectividad de políticas aparentemente similares, pero aplicadas en diferentes contextos. El propósito de esta parte del informe es ofrecer un análisis de esas relaciones utilizando la evidencia disponible y la investigación sobre el caso chileno.

Chile es un escenario paradigmático para observar la forma en que los diferentes modelos de regulación se suceden, superponen y fusionan entre sí, ya que ha experimentado profundos cambios desde principios de los años 80 hasta la actualidad, adoptando de forma particular los tres modelos de regulación. En términos comparativos, el caso chileno presenta al menos tres particularidades que lo hacen interesante. En primer lugar, es considerado uno de los experimentos más tempranos y extremos de reforma basada en el mercado, que terminó abruptamente con un sistema burocrático de "estado docente" de un siglo de antigüedad (Hsieh y Urquiola, 2006; Bellei, 2009a); en segundo lugar, las políticas típicamente asociadas con el modelo de estado evaluador (por ejemplo, la rendición de cuentas basada en pruebas y los denominados sistemas de aseguramiento de la calidad) se introdujeron en Chile como una forma de controlar el mercado, no de ampliarlo o de hacer un sistema público más eficiente (Bellei y Vanni, 2015; Falabella y De la Vega, 2016; Parcerisa y Falabella, 2017); y tercero, recientemente el país ha iniciado un conjunto de reformas que apuntan a fortalecer la educación pública y contener la privatización extrema, constituyendo un polémico caso de "reversión" del neoliberalismo, manteniendo al mismo tiempo un sistema de rendición de cuentas basado en el desempeño (Ávalos y Bellei, 2019; Muñoz y Weinstein, 2019). La complejidad del caso chileno resultante de esta sucesión de reformas educativas hace que su evaluación en la literatura internacional sea igualmente contrastante: mientras algunos análisis lo han posicionado como un caso ejemplar y prometedor (Mourshed et al, 2010), otros lo han perfilado con gran negatividad (Carnoy et al, 2007).

En la sección que sigue se describe y analiza la evolución de los modelos de regulación que han regido la educación chilena y su expresión en las reformas y políticas educativas; luego, se identifican algunas de las principales consecuencias de estas políticas en términos de acceso, desempeño y otras características de la educación chilena; a continuación, se aportan algunas hipótesis plausibles para interpretar los cambios observados en el sistema educativo, relacionándolos tanto con las políticas como con los modelos de regulación previamente analizados; por último, el trabajo concluye con una reflexión sobre el carácter de la particular hibridación de

modelos de regulación desarrollada en Chile, y los tipos de política que deberían priorizarse para mejorar la calidad, potenciar la innovación y disminuir la inequidad educativa.

1.2 Modelos de regulación y políticas educativas en Chile: una visión de largo alcance

La educación chilena ha experimentado importantes reformas institucionales durante las últimas cuatro décadas, que se han traducido en una gran variedad de políticas. En esta sección se analiza este proceso de largo plazo, cuyas principales etapas se resumen en el Cuadro 1. De una situación histórica caracterizada por el "Estado docente" como principal proveedor de educación y el sector privado como "cooperador de la función educativa del Estado", se pasó en 1980 a un sistema regido por la dinámica del mercado, altamente privatizado y con la educación pública en crisis. Desde 1990, se complementó este mercado educativo con políticas compensatorias y de mejoramiento escolar implementadas por el Estado. Este esquema de "dos lógicas paralelas" de política educativa se agotó a mediados de la década del 2000 y fue reemplazado por uno en el que el Estado "evaluador y asegurador de la calidad" se incrustó dentro del mercado para orientarlo hacia una mayor eficacia medida por pruebas estandarizadas. Finalmente, desde 2014 una nueva ola de políticas ha buscado controlar las dinámicas del mercado y reposicionar al Estado como proveedor de educación a través de la creación de una nueva institucionalidad responsable de la educación pública.

Cuadro 1. Evolución de los modelos de regulación y paradigmas de política educativa en Chile

El Estado nacional es el principal proveedor de educación; el sector privado "coopera" con el Estado, que garantiza la libertad de enseñanza	La educación pública administrada por los municipios compite con la educación privada: "voucher" universal, elección escolar y privatización son promovidas	El mercado funciona de forma autónoma con altos niveles de privatización, y "en paralelo" el Estado promueve políticas de mejoramiento de la calidad y la equidad	El Estado busca "asegurar calidad" del mercado vía reforma basada en estándares: rendición de cuentas, incentivos y sanciones basadas en pruebas estandarizadas	Control de los "efectos perversos" del mercado, educación privada regulada para fines públicos y prioridad en una Nueva Educación Pública (desmunicipalización vía Servicios Educativos Locales)
<i>Hasta 1980</i>	<i>1980 - 1990</i>	<i>1990 - 2006</i>	<i>2006 – 2014</i>	<i>2014 a la actualidad</i>
Estado docente	Mercado desregulado	Mercado desregulado + Estado compensatorio	Estado evaluador incrustado en el mercado educacional	Mercado regulado + Estado proveedor (burocrático-profesional), "guiados" por un Estado evaluador

Fuente: elaboración propia (Bellei y Muñoz, 2023)

El "Estado docente" y la libertad de enseñanza (hasta 1980)

La Constitución chilena de 1833 estableció que " la educación pública es una atención preferente del Gobierno " y posteriormente, en 1860, la Ley de Instrucción Primaria estableció la responsabilidad del Estado de proveer educación gratuita a la población, reconociendo, además - bajo el principio de libertad de enseñanza- la legitimidad de las escuelas privadas, algunas de las cuales comenzaron a recibir apoyo económico del Estado. A partir de esta década, la educación pública fue predominante en Chile (Bellei y Pérez, 2010; Núñez, 2015). Hacia finales del siglo XIX, los liceos públicos y los colegios privados formaban a las clases alta y media en zonas urbanas, quienes luego asistían a la universidad u ocupaban los puestos de administración. Las escuelas primarias y escuelas de oficio, por su parte, daban rudimentos de lectoescritura y matemáticas junto con capacitación laboral para los sectores populares y la clase obrera, principalmente en zonas urbanas. En el campo se accedía a unos pocos años de escuela primaria y predominaba el analfabetismo. A pesar de la creciente cobertura educativa, este esquema de segmentación socioeducativa institucionalizada persistió hasta bien entrado el siglo XX, cuando la reforma educativa de 1965 acabó con él (Bellei y Pérez, 2016). Esta reforma (hasta 1973) redujo la deserción escolar en la educación primaria e inició la democratización del acceso a la educación secundaria, llevando al sistema educativo público a su mayor expresión histórica (Núñez, 1984).

La educación pública era indispensable para el Estado dentro del proyecto republicano, democrático y desarrollista correspondiente al período histórico en cuestión (Bellei y Pérez, 2010; Archer, 2013) y representó entre el 67% y el 85% del sistema escolar durante el siglo XX (hasta la reforma neoliberal de 1980). Este "Estado docente" concentró las funciones normativas, curriculares, supervisoras, administrativas y financieras del conjunto del sistema escolar, profesionalizando el campo, y consolidando un sistema centralizado y burocrático (Núñez, 1984). Por cierto, el estado garantizó la libertad de enseñanza y promovió un sistema educacional mixto entregándole financiamiento a algunas escuelas privadas.

La utopía del libre mercado educativo (1980 - 1990)

Como parte de un proceso más amplio de reformas económicas, políticas y sociales inspiradas en el neoliberalismo, la dictadura militar chilena (1973-1989) implementó una reforma educativa que terminó con el "Estado docente" y lo sustituyó por el "mercado educativo" como modo de regulación de la provisión educativa en Chile (Chubb y Moe, 1991; Prieto, 1983; Jofré, 1988; Bellei, 2015). La reforma neoliberal modificó el sistema de financiamiento, creando un "voucher" universal para financiar a los proveedores de educación, fueran estos públicos o privados, con o sin fines de lucro. De esta manera, se creó un tercer sector escolar: además de las escuelas públicas y las escuelas privadas financiadas exclusivamente por las cuotas de las familias, se institucionalizó la educación privada subvencionada (es decir, escuelas de propiedad privada financiadas públicamente). Así, las escuelas competirían abiertamente entre sí por las preferencias de las familias, y con el "voucher" como único financiamiento, los maestros, directores y dueños de las escuelas sentirían la presión de la competencia por mantener sus puestos de trabajo y fuente de ingresos, lo que los empujaría a mejorar el servicio educativo y a satisfacer las expectativas de las familias (Prieto, 1983).

Para producir un mercado educativo dinámico, se redujeron al mínimo los requisitos para que los proveedores privados abrieran escuelas y recibieran financiamiento del Estado; también se flexibilizaron el currículo nacional y las leyes laborales docentes (Jofré, 1988). Además, se creó un sistema oficial de logros de aprendizaje (llamado SIMCE desde 1987), cuyos resultados se publicarían desde mediados de los años 90 como rankings de escuelas para que las familias pudieran comparar su "calidad". Las familias podían elegir cualquier escuela, independientemente de su lugar de residencia, aunque éstas no estaban obligadas a aceptar a sus hijos o hijas, incluso teniendo vacantes. Más aun, los colegios privados empezaron a seleccionar a los postulantes haciendo exigencias a las familias (por ejemplo, que los padres estuvieran casados ante la Iglesia, o que los hijos estuvieran bautizados) y aplicando requisitos académicos a los alumnos (por ejemplo, empleando exámenes de selección o exigiendo un determinado nivel de rendimiento académico previo, algo que también hacían algunos liceos públicos) (Contreras, Sepúlveda y Bustos, 2010a).

El nuevo rol del Estado sería asegurar las condiciones para el buen funcionamiento del mercado educativo, generando un marco institucional común para todas las escuelas, limitándose a tareas

de regulación, supervisión y financiamiento (Prieto, 1983) y aplicando un "trato igualitario" hacia las escuelas públicas y privadas, sin pretender fortalecer o expandir la educación pública, pues esto introduciría distorsiones, ineficiencias en el mercado escolar y sería una "competencia desleal" contra las escuelas privadas (Jofré, 1988). Así, la reforma transfirió la administración de las escuelas públicas desde el Ministerio de Educación hacia las municipalidades y el personal que trabajaba en las escuelas públicas comenzó a regirse por el código laboral, incluyendo a los docentes, que perdieron sus derechos y beneficios como funcionarios públicos (Espínola, 1992). Este proceso de "descentralización" permitiría a los municipios administrar las escuelas como unidades independientes, de tal manera que el personal de estas instituciones experimentaría las ganancias y pérdidas asociadas a su desempeño en el mercado educativo local, emulando los incentivos del sector privado. Esta "privatización interna" de la educación pública (Ball y Youdell, 2008) facilitaría la competencia local, produciendo un mejor ajuste de la oferta y la demanda y una gestión más eficiente de los recursos al reducir la burocracia de la administración educativa (Prieto, 1983; Núñez, 1984).

El Estado vuelve a compensar los fallos del mercado (1990 - 2006)

Después de la dictadura, en 1990, los gobiernos democráticos implementaron una ambiciosa agenda de políticas educativas de continuidad y cambio con respecto a la década de 1980 (Bellei y Vanni, 2015). En lo institucional, no se priorizaron nuevas reformas ni se intentó revertir las de la década anterior. Los esfuerzos se concentraron en "afinar" el mercado y complementarlo con acciones estatales compensatorias y de mejoramiento sistémico de los procesos educativos (OCDE, 2004). Según sus promotores, la combinación de una dinámica de mercado que presionara a las escuelas a competir y ser eficientes, sobre una base de mejores condiciones materiales y mayores capacidades profesionales, junto a políticas compensatorias para los sectores más desfavorecidos, produciría una mejora de la calidad y la equidad educativas, siendo éstos los objetivos finales de la reforma (Cox, 2003).

Así, para fortalecer el mercado de la educación, se aumentó la frecuencia de las evaluaciones de aprendizaje y se publicaron ampliamente rankings de resultados para informar la elección escolar de las familias (Falabella, 2015); además, se creó un mecanismo de copago que permitió a los colegios privados cobrar cuotas a las familias sin dejar de recibir el financiamiento estatal (antes,

todos los colegios subvencionados debían ser gratuitos), abriendo así una competencia por precios. Además, el Gobierno proporcionó recursos públicos para que las escuelas privadas (incluidas las escuelas con fines de lucro) invirtieran en equipamiento e infraestructura (algo que nunca se había hecho antes), facilitando su expansión y reforzando la disminución de la matrícula en la educación pública.

En términos de políticas compensatorias y de mejoramiento, los gobiernos democráticos fueron muy activos (García-Huidobro, 1999; Cox 2003). En primer lugar, se implementaron directamente en las escuelas diversos "programas de mejoramiento educativo" que tuvieron como foco principal el desarrollo profesional de los docentes (por ejemplo, P-900, MECE-Primaria, MECE-Rural, MECE-Secundaria y Enlaces). En segundo lugar, se mejoraron las condiciones de los procesos de enseñanza-aprendizaje a través de la inversión en infraestructura, materiales didácticos, laboratorios de computación y la ampliación significativa del horario escolar al introducirse la "jornada escolar completa". En tercer lugar, se introdujo una reforma curricular de la educación parvularia, primaria y secundaria, que implicó la actualización de los programas de estudio. Por último, la ampliación de la cobertura educativa también fue una prioridad, especialmente en los niveles parvulario y secundario; por ejemplo, la educación secundaria pasó a ser parte de la escolaridad obligatoria en 2003, y se implementaron varios programas para reducir las tasas de abandono escolar en este nivel educativo.

Dado que las evaluaciones nacionales (SIMCE) e internacionales (TIMMS, PISA) mostraban resultados de aprendizaje insatisfactorios y altos niveles de inequidad, la administración gubernamental iniciada en el año 2000 se mostró impaciente por "llevar la reforma al aula" y mostrar resultados (Cox, 2003). Esta idea se plasmó en programas con mayor estructura y foco en el rendimiento académico, y en lineamientos pedagógicos más explícitos y prescriptivos, para "volver a lo básico" (Bellei y Morawietz, 2016), lo que incluyó la creación de un enorme mercado de consultorías privadas (financiadas con recursos públicos) para asesorar a las escuelas en sus planes de mejora. Es importante destacar que todas las políticas compensatorias se implementaron en escuelas públicas como privadas que educaban a estudiantes de menor nivel socioeconómico, incluyendo escuelas con fines de lucro.

El "estado evaluador" incrustado en el mercado educativo: cambios de fe en la nueva gestión pública (2006 - 2014)

Con el cuarto gobierno democrático recién inaugurado (2006), un poderoso movimiento estudiantil exigió cambios institucionales, entre ellos poner fin a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (promulgada el último día de la dictadura), al financiamiento estatal de los colegios privados con fines de lucro, a la discriminación provocada por el sistema de copago y las prácticas de selección, y al abandono de la educación pública (Bellei y Cabalín, 2013); este movimiento social convergió con los diagnósticos académicos sobre la necesidad de modificar aspectos estructurales del sistema educativo (OCDE, 2004). Para procesar estas demandas, el gobierno creó un Consejo Asesor Presidencial compuesto por diversos actores educativos, sociales y políticos, cuyo principal consenso fue que la educación chilena necesitaba importantes reformas institucionales para mejorar tanto la calidad como la equidad (Consejo Asesor Presidencial para la Educación, 2006).

Tras un acuerdo político con la oposición de derecha, el gobierno impulsó la denominada "Nueva Arquitectura de la Educación Chilena", que incluyó una nueva Ley General de Educación (LGE), promulgada en 2009, la Subvención Escolar Preferencial (SEP) (2008) y la creación de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad (2011) (Larroulet y Montt, 2010; Bellei y Vanni, 2015). La SEP es el mejor ejemplo de la hibridación de políticas de este período. Aumentó significativamente el valor del voucher o subvención para los estudiantes del 40% más vulnerable socioeconómicamente, convirtiéndolos en un nuevo mercado atractivo para los colegios privados; en cuanto al mejoramiento escolar, la SEP otorgó mayor autonomía a los colegios para diseñar planes de mejoramiento plurianuales y contratar asistencia técnica externa; por último, la SEP también vinculó recursos públicos, desempeño y sanciones, obligando a los colegios a comprometerse con metas de resultados SIMCE que, de no ser alcanzadas en cinco años, llevarían a la pérdida del financiamiento público (Muñoz y Vanni, 2008; Raczynski et al, 2013).

Esta "rendición de cuentas basada en el desempeño" se incorporó luego en el nuevo Sistema de Aseguramiento de la Calidad (aplicado a todas las escuelas, incluso a las que no cuentan con financiamiento público), que clasifica a los centros en niveles de desempeño SIMCE y ordena el cierre de aquellas que permanecen en la categoría de menor rendimiento por más de cuatro años; el sistema también publica los resultados de las pruebas y entrega sugerencias de mejoramiento a

las escuelas de bajo desempeño. La siguiente administración gubernamental (2010-2014, la primera de derecha en la postdictadura) profundizó este camino de política educativa, intensificando las pruebas estandarizadas. En efecto, el Ministerio de Educación aplicó 40 exámenes SIMCE en tres años, más de cuatro veces el número de principios de la década de 2000, y creó cartillas con rankings de escuelas por zona geográfica, enviándolas a las familias sugiriéndoles elegir las escuelas mejor rankeadas y descartar las otras), lo que transformó al SIMCE en el eje del debate educacional (Alarcón y Donoso, 2017)

Este nuevo modelo de regulación se inspiró en las llamadas "reformas basadas en estándares" (Hargreaves y Shirley, 2012); sin embargo, este "estado evaluador" (Maroy, 2009; Martinic y Elacqua, 2010) se fusionó en Chile con los elementos preexistentes del mercado educativo, configurando un paradigma de política educativa híbrido en el que el Estado crea mercados de bienes públicos a través del voucher y de "artefactos" que asignan oficialmente un valor a la oferta educativa (rankings de calidad), produciendo diferenciación y estimulando la competencia por el financiamiento y el prestigio (Bellei y Vanni, 2015; Parcerisa y Falabella, 2017). Así, el "Estado evaluador" y su sistema de "aseguramiento de la calidad" son en la práctica una resignificación que expertos y tecnócratas (que han dominado la política educativa en Chile desde el fin de la dictadura) hicieron de las evaluaciones estandarizadas inicialmente concebidas como mera información para las familias durante el período neoliberal, transformándolas en reguladores generales del sistema mediante sanciones e incentivos distribuidos directamente por el Estado, y no simplemente a través de la elección escolar basada en el mercado. Es importante señalar que en Chile esta lógica de nueva gestión pública no se incorporó para modernizar los servicios estatales burocratizados (como en EE. UU. o Reino Unido), sino como un intento de "orientar" el mercado hacia fines públicos (Dale, 2003).

El mercado regulado y el estado proveedor "guiados" por un estado evaluador (2014 - presente)

El movimiento estudiantil (ahora liderado por los universitarios) resurgió con más fuerza y de forma masiva en 2011, exigiendo el "fin de la escuela con fines de lucro" y una "educación pública, gratuita y de calidad" (Bellei et al, 2014). Este movimiento tuvo un enorme impacto en el debate público, pero tuvo que esperar la llegada de una administración progresista (2014-2018) para afectar la política educativa. Este gobierno implementó una reforma alineada con las demandas estudiantiles

bajo la noción de "sacar el mercado de la educación" y restituirla como un "derecho social" (Valenzuela y Montecinos, 2017; Muñoz y Weinstein, 2019).

El primer pilar de esta reforma fue la "Ley de Inclusión" (2015), que modificó tres aspectos centrales del mercado educativo: terminó con el lucro con recursos públicos, a partir de la evidencia de los malos resultados de los colegios con fines de lucro (Chumacero y Paredes, 2008; Contreras et al, 2011; Elacqua et al, 2015); acabó con el cobro de cuotas familiares por parte de los colegios particulares subvencionados, a los que se atribuía en parte la segregación del sistema escolar (Valenzuela et al, 2014); y por último, prohibió las prácticas de selección y discriminación de alumnos, especialmente en los procesos de admisión escolar, pero también en la expulsión (Carrasco et al, 2017). Para seguir recibiendo recursos públicos, los colegios privados debieron convertirse en organizaciones "sin fines de lucro" y abandonar el sistema de copago, pasando a ser gratuitos para las familias (gradualmente, a través de aumentos en las subvenciones estatales); la Ley de Inclusión también reguló el gasto en infraestructura y servicios para evitar prácticas generalizadas de lucro ocultas por contratos entre partes relacionadas. Además, para evitar la discriminación, todas las escuelas subvencionadas (públicas y privadas) debían regirse por un nuevo sistema de admisión escolar centralizado y basado en la preferencia de las familias, con asignación aleatoria de las vacantes en casos de sobredemanda. La Ley de Inclusión fue fuertemente resistida por los propietarios de colegios privados, la Iglesia Católica y la oposición de derecha (Bellei, 2016; Muñoz y Weinstein, 2019).

La segunda reforma institucional fue la Nueva Educación Pública (2017), que puso fin a casi cuarenta años de "municipalización" y cuyo detalle se desarrolla en la sección siguiente, dedicada específicamente a explicar este cambio. Por ahora lo importante es entender que se trata de un cambio que se aparta de la noción de mercado de "trato igualitario", ya que esta reforma creó mecanismos de financiamiento estatal directo y exclusivo para la educación pública en los niveles nacional y local del sistema, y un fondo de apoyo al mejoramiento de la educación pública, aunque las escuelas siguen siendo financiadas vía voucher.

El tercer componente de la reforma fue la creación de un sistema de desarrollo profesional docente (2016), que aumentó los requisitos para estudiar pedagogía, elevó los salarios de los profesores, aumentó el tiempo no lectivo en los contratos docentes y creó un sistema de desarrollo profesional

basado en etapas de desempeño y experiencia, entre otras mejoras en las condiciones laborales de los profesores (Ávalos y Bellei, 2019). Esta reforma afectó a todos los docentes del sistema financiado por el estado, incluidos los que trabajan en escuelas privadas, reduciendo la discrecionalidad de sus empleadores.

Conceptualmente, esta reforma – cuyos pilares se mantienen al momento de presentar este informe de tesis² – mantiene las reglas básicas de funcionamiento del mercado educativo (voucher universal y elección escolar sin restricciones tanto para la educación pública como para la privada), pero elimina o reduce algunos de sus rasgos más extremos; al mismo tiempo, devuelve un papel primordial a la educación pública ahora administrada como servicio público por una agencia local financiada con recursos "fuera del mercado". Además, mantiene la rendición de cuentas basada en pruebas estandarizadas con altas consecuencias para la totalidad del sistema. En conjunto, este escenario refuerza la noción de un diseño institucional híbrido y, en varios sentidos, contradictorio, especialmente para la educación pública que es tratada simultáneamente como un servicio controlado por el Estado y un proveedor de mercado.

² El segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022) implementó estas reformas en su fase inicial, propuso algunos ajustes – aunque sin éxito – a su contenido (ya que su coalición política había sido crítica mientras se legislaba) y dedicó parte importante de su esfuerzo a contener los efectos socioeducativos de la pandemia (Quiero y Muñoz, 2021). El gobierno de Gabriel Boric (2022-2026), por su parte, ha tenido como énfasis la puesta en marcha un Plan de Reactivación Educativa post pandemia y se ha visto obligado a enfrentar, como veremos más adelante, una crisis severa en el proceso de implementación de la Nueva Educación Pública, pero siempre en un escenario de continuidad de las reformas aprobadas en el ciclo 2014-2018. Ninguno de estos dos últimos gobiernos ha iniciado nuevas reformas sistémicas a la educación inicial, obligatoria ni superior.

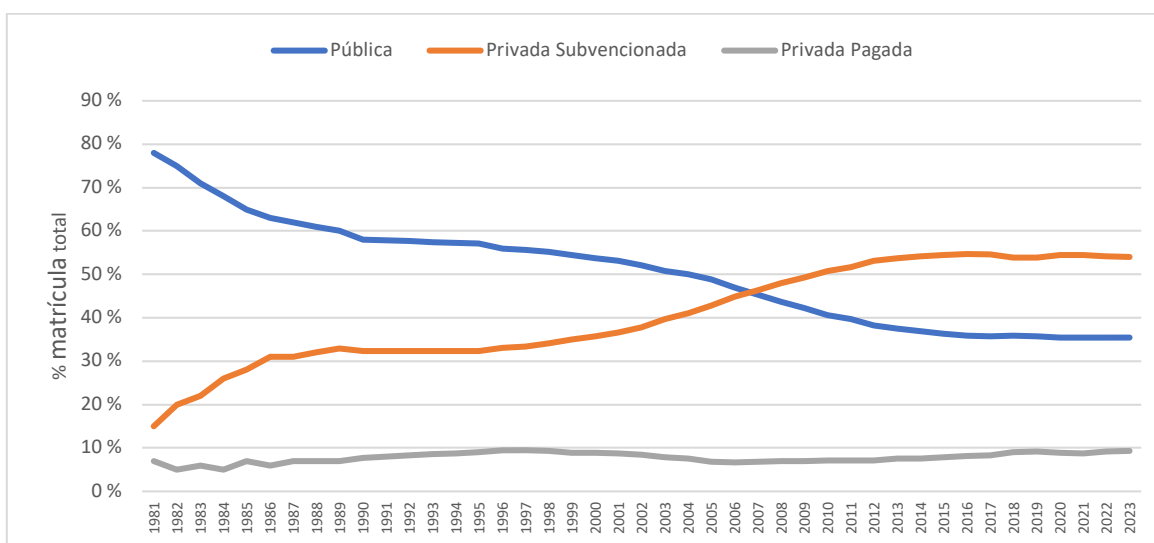
1.3 Cambios y evolución del rendimiento del sistema educativo chileno desde 1980

Las políticas educativas implementadas en Chile desde 1980 han tenido efectos diferenciados en el sistema educativo. A partir de la evidencia disponible, en esta sección se plantean tres conclusiones generales: se ha configurado un sistema escolar altamente atomizado, privatizado y socioeconómicamente segregado; se ha ampliado fuertemente el acceso a la educación obligatoria, especialmente en el nivel secundario, y han mejorado significativamente las condiciones del proceso educativo; y los resultados de aprendizaje promedio han aumentado levemente, aunque partieron de niveles muy bajos y se han estancado durante la última década, manteniendo un carácter altamente desigual.

Una educación privatizada, atomizada y socialmente segregada

En un sistema basado en la elección de escuela y la competencia, la capacidad de los colegios privados de cobrar a las familias y seleccionar a los alumnos estigmatizó a la educación pública como "para pobres y malos estudiantes" (Canales et al, 2016), lo que, sumado a una administración municipal deficiente (Bellei et al., 2018) y a la creación de una oferta casi exclusivamente privada en zonas de expansión urbana (Paredes y Pinto, 2009), produjo primero un "descreme" y luego un vaciamiento de las escuelas públicas, lo que derivó en una radical privatización de la educación chilena. Como se muestra en el Gráfico 1, el proceso de privatización se produjo a un ritmo acelerado con la creación del sistema de financiamiento vía voucher, y se reactivó nuevamente a mediados de los años 90 con la difusión del mecanismo de copago y el financiamiento público de la infraestructura privada. Así, desde 1980 hasta la actualidad, la educación pública pasó de educar a 4/5 a solo 1/3 de los estudiantes.

Gráfico 1. Evolución de la matrícula escolar por dependencia (1981-2023)



Fuente: elaboración propia a partir de Bellei et al. (2018) y MINEDUC (2023)

La reforma del mercado también produjo una fuerte *atomización* del sistema educativo. En el sector público, 345 municipios administraban poco más de 5.200 escuelas (15 por administrador, en promedio), mientras que la educación privada era aún más dispersa, con 4.600 proveedores y un promedio de 1,2 escuelas por cada uno, siendo más del 80% propietarios de un solo colegio (Muñoz y Weinstein, 2019). Los administradores de colegios privados se duplicaron en el período de 1995 a 2010 (MINEDUC, 2020), y son muy heterogéneos en su orientación religiosa, solidez económica y experiencia en educación (Corvalán et al, 2009); la mayoría de los proveedores (antes de la Ley de Inclusión) tenía fines de lucro (73%) (Muñoz & Weinstein, 2019), y el 70% correspondía a profesores (Corvalán et al, 2009). Sin embargo, en la dimensión pedagógica-curricular, los colegios particulares subvencionados se caracterizan por una alta homogeneidad y escasa innovación de sus proyectos educativos (Villalobos y Salazar, 2014).

El aumento de las escuelas privadas se produjo de forma inorgánica en Chile, con barreras de entrada muy bajas, sin planificación local y sin coordinación con el sector público (Bellei, 2015). Los incentivos del mercado impulsaron la creación de escuelas privadas atomizadas (Carrasco et al, 2019), lo que resultó sistémicamente ineficiente (Grau et al, 2018), produciendo una sobreoferta en algunas regiones y escasez en otras (Treviño et al, 2020). En un esquema de financiamiento per cápita, la sobreoferta afecta negativamente a todas las escuelas del territorio; de hecho, el tamaño

promedio de las escuelas es de solo 350 estudiantes, por debajo del tamaño mínimo estimado para una gestión financiera sana (IDB, 2018).

Debido a su atomización y extrema descentralización, la educación chilena ha sido caracterizada como un "sistema débilmente acoplado" que dificulta la gobernanza efectiva y la implementación de políticas nacionales de mejora e innovación escolar (OCDE, 2004; Bellei y Morawietz, 2016). Los propietarios o sostenedores privados invierten menos en experiencia y condiciones de trabajo de los profesores (Elacqua et al, 2011), y -salvo excepciones- trabajan aislados, sin redes de colaboración; en el sector público, la gran mayoría de los municipios no han acumulado capacidades profesionales para apoyar a sus escuelas (Marcel y Raczynski, 2009; Bellei et al., 2018). Como se mencionó, los incentivos de mercado también han sido utilizados en el área del apoyo educativo, impulsando desde 2009 la creación de un mercado de consultorías privadas de asistencia técnica que las escuelas contratan de manera autónoma con recursos públicos, que pretende sustituir el rol de apoyo del Ministerio de Educación, sin evidencia de que estas empresas consultoras posean las capacidades requeridas (Osses et al, 2015).

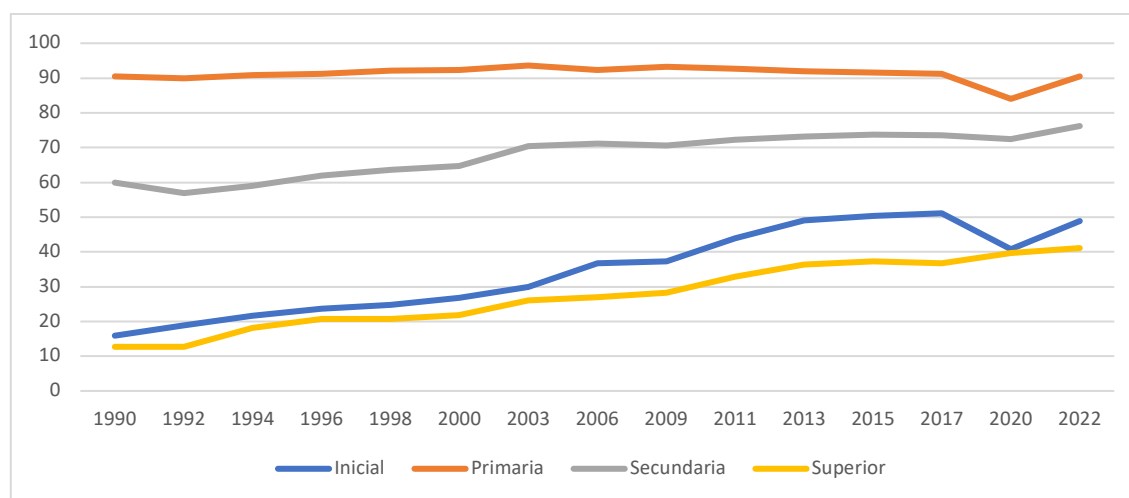
Finalmente, en términos comparativos, las escuelas chilenas están fuertemente segregadas en función del nivel socioeconómico de las familias, lo que afecta desproporcionadamente a quienes asisten a la educación pública (el 62% de las escuelas públicas tienen matrículas compuestas por al menos un 85% de estudiantes socialmente desfavorecidos, en comparación con el 31% de las escuelas privadas (Bellei et al, 2018)). Los factores que producen la segregación son múltiples, incluyendo la segregación residencial; sin embargo, en Chile la evidencia muestra que los factores más importantes se relacionan con el esquema de mercado en el que operan las escuelas, incluyendo la privatización, la competencia, el copago, los procesos de selección/expulsión de estudiantes y la atomización discutida anteriormente, todo lo cual resulta en la tendencia de las escuelas a "especializarse" en distintos "nichos de mercado" (Contreras et al, 2010; Valenzuela et al, 2014; Zancajo et al, 2014; Santos y Elacqua, 2016). Por último, la elección de escuela por parte de las familias también es un factor que agudiza la segregación escolar, ya que la clase media ha tendido a alejarse de las escuelas gratuitas, públicas y no selectivas, a las que asocian con ambientes inseguros, indisciplinados e influenciados por la marginalidad social (Bellei et al, 2018); la clase alta, por su parte, se encuentra altamente segregada, asistiendo casi exclusivamente a escuelas privadas

que cobran matrículas muy altas (Valenzuela et al, 2014) y tienen una connotación elitista (Madrid, 2016).

Universalización de la enseñanza obligatoria y mejora significativa de las condiciones del proceso educativo

Chile universalizó la educación primaria e inició la expansión de la educación secundaria en el período del "estado docente", pero fue durante las últimas décadas cuando la educación media se masificó y se expandió fuertemente la educación parvularia y postsecundaria o superior. El gráfico 2 muestra la evolución de la cobertura en los diferentes niveles del sistema educativo desde 1990. Como se explicó, la creciente demanda social por más educación fue atendida por las escuelas y universidades privadas, ya que la educación pública no recibió apoyo para expandirse durante las últimas cuatro décadas. Sin embargo, este proceso no fue automático con la apertura del mercado en 1980, sino que fueron necesarias políticas públicas adicionales para que se materializara (es decir, leyes de obligatoriedad, políticas compensatorias para los alumnos desfavorecidos y fondos públicos complementarios, además de aumentos significativos en el valor del voucher), lo que queda claro al observar que los períodos de mayor expansión estuvieron asociados a políticas públicas específicas, para la escuela secundaria a partir de mediados de la década de 1990 y para la educación preescolar y superior a mediados de la década de 2000.

Gráfico 2. Evolución de la tasa neta de cobertura* en diferentes niveles educativos (1990-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (Ministerio de Desarrollo Social, 2024).

*Tasa neta de cobertura: número total de personas que cursan un determinado nivel educativo, dividido por la población total del tramo de edad oficial de dicho nivel. Educación Inicial: 0 a 5 años; Educación Primaria: 6 a 13 años; Educación Secundaria: 14 a 17 años; Educación Postsecundaria: 18 a 24 años.

El acceso a la educación parvularia se amplió muy recientemente en Chile. La cobertura neta de 3 a 5 años aumentó del 40% al 79% entre 2005 y 2018, acercándose al promedio de la OCDE del 88% (OCDE, 2020); además, desde 2011, el nivel de kínder o segundo nivel de transición (a los 5 años) es obligatorio en Chile y su cobertura aumentó, llegando al 95% en 2018. En la educación primaria, las tasas de deserción disminuyeron de 2,5% en 1990 a 1,5% en 2004 y 1% en 2010, manteniéndose estables desde entonces (MINEDUC, 2019). En consecuencia, la tasa estimada de finalización de la educación primaria aumentó del 90% al 96% entre 1990 y 2017 (UNESCO, 2020). En la educación secundaria, el progreso fue aún más notable durante el mismo período, pasando de una tasa neta de matriculación del 65% en 1982 al 78% en 1990 y al 88,6% en 2017, lo que es comparable a otros países de la OCDE (UNESCO, 2020). Las políticas centradas en la reducción de las tasas de deserción (principalmente entre los estudiantes de menor nivel socioeconómico) fueron muy efectivas, disminuyéndola de 15% en 1990 a 7% en 2000, y a 2,6% en 2018 a nivel nacional (MINEDUC, 2019). Así, mientras la tasa bruta de cobertura de educación secundaria para el quintil más pobre era de 70% en 1990, aumentó a 96% en 2017 (MIDESO, 2024). Finalmente, el acceso a los estudios postsecundarios también se incrementó notablemente: en 2017, mientras que solo el 16% de la población entre 55 y 64 años había completado la educación postsecundaria, el 34% de la población entre 25 y 34 años alcanzó ese nivel, aunque todavía está lejos del promedio de la OCDE, que es del 45% (OCDE, 2020).

La expansión de la educación fue acompañada por una mejora de las condiciones del proceso educativo una vez finalizada la dictadura (Cox, 2003; Muñoz y Weinstein, 2009), incluyendo inversiones en infraestructura y equipamiento; la "jornada escolar completa" (que aumentó el tiempo promedio de enseñanza en un 30%); asignación de libros de texto (alcanzando la cobertura universal en las escuelas financiadas con fondos públicos), material didáctico, computadores, acceso a Internet y bibliotecas; provisión de alimentación y transporte escolar; y mejores condiciones de trabajo para los profesores, directores y asistentes de la educación, incluyendo sus salarios (Weinstein y Muñoz, 2009; Bellei y Vanni, 2015). Esto fue posible gracias a un aumento significativo de la inversión educativa después de 1990, pasando del 2,5% al 6,2% del PIB durante los últimos 30 años, multiplicando por seis el gasto público en educación en términos reales (OCDE, 2020).

Aumento y estancamiento de los logros de aprendizaje, en un sistema desigual y de bajo rendimiento

Finalmente, en cuanto a los logros de aprendizaje, el cuadro 2 sintetiza las principales tendencias mostradas por las evaluaciones internacionales en las que Chile ha participado (PISA, TIMSS, ICCS y PIAAC). Considerándolas en conjunto, es posible extraer tres conclusiones: primero, el nivel promedio de desempeño de los estudiantes chilenos aumentó significativamente durante la década del 2000, pasando de un nivel bajo a uno medio-bajo en el contexto internacional (Mourshed et al., 2010); segundo, estos avances se estancaron durante la última década³; y tercero, una gran inequidad socioeconómica caracteriza el desempeño de los estudiantes en Chile⁴.

Cuadro 2: Síntesis de los resultados de Chile en los exámenes internacionales

Examen internacional	Enfoque de la evaluación	Principales tendencias de Chile
Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, PISA (OCDE) Chile participó en 2000, 2006, 2009, 2012, 2015, 2018 y 2022.	Conocimientos y habilidades clave para la vida en sociedad, en Lectura, Ciencias Naturales y Matemáticas para estudiantes de 15 años. En 2022 participaron 81 países/economías.	Rendimiento por debajo de la media de los países participantes y por debajo de la media de los países con niveles socioeconómicos similares en todas las áreas (2022). En Lectura (2022), el 34% de los estudiantes chilenos por debajo del nivel 2 (considerado "básico"); el 56% en Matemáticas y el 36% en Ciencias Naturales. Promedios de la OCDE (2022): 26%, 31% y 25%, respectivamente. Aumento significativo en Lectura, Matemáticas y Ciencias en el periodo 2000-2009; no hay variación significativa en ningún área evaluada entre 2009-2018. Sistema mantiene sus resultados postpandemia (baja no significativa estadísticamente).
Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias, TIMSS (IEA) Chile participó en 1999, 2003, 2011, 2015 y 2019.	Logros de aprendizaje de los estudiantes de 4º y 8º grado en Matemáticas y Ciencias Naturales. En 2019 participaron 64 países.	Desempeño por debajo de la media de los países participantes y por debajo de la media de los países de nivel socioeconómico similar en todas las áreas y niveles evaluados (2019). En Matemáticas (8º básico, 2019), 30% de los estudiantes chilenos bajo el nivel mínimo. En Ciencias (8º básico, 2019), el 22%. Promedio internacional: 13% y 15%, respectivamente.

³ Los resultados de TIMSS en Matemáticas son la excepción: aumentaron sostenidamente entre 2003 y 2019. Una hipótesis plausible es que TIMSS, al evaluar conocimientos basados en el currículo oficial, está más alineado con las políticas educativas chilenas, fuertemente orientadas a la implementación curricular y a la evaluación de conocimientos en Lenguaje y Matemáticas. Esto difiere de PISA que evalúa habilidades de orden superior, que han sido menos priorizadas por el currículo, la pedagogía y las pruebas estandarizadas nacionales (Bellei y Morawietz, 2016).

⁴ No se utiliza acá el SIMCE para analizar la trayectoria chilena a largo plazo. Aunque el SIMCE se aplica desde 1988, sus características técnicas y los continuos cambios en el currículo nacional dificultan su comparabilidad longitudinal. En todo caso, la tendencia general del SIMCE es consistente con la interpretación general: tanto en Lectura como en Matemáticas, los logros promedio aumentaron levemente en la década del 2000 y se estancaron en la década siguiente.

		Aumento significativo en Ciencias (8º grado) entre 2003 y 2011, y sin variación significativa entre 2011 y 2019; aumento significativo en Matemáticas (8º grado) entre 2003 y 2019.
Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana, ICCS (IEA)	Aprendizaje, actitudes, percepciones y actividades de los estudiantes de 8º grado en educación cívica y ciudadana. En 2016, participaron 24 países.	Rendimiento inferior a la media de los países participantes (2016). En 2016, el 50% de los estudiantes chilenos por debajo del nivel B (considerado "aceptable"). Media internacional: 37%. No hay variaciones significativas entre 1999 y 2016.
Chile participó en 1999, 2009 y 2016.		
Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos, PIAAC (OCDE)	Competencias de adultos de 16 a 65 años en comprensión lectora, matemáticas y resolución de problemas en entornos informáticos. En 2015 participaron 34 países.	Rendimiento inferior a la media de los países evaluados (2015). En 2015, el 53% de los adultos en lectura y el 62% en razonamiento matemático obtuvieron una puntuación de nivel bajo. Media de la OCDE: 19% y 23%, respectivamente. No hay variaciones significativas entre 1998 y 2015. Mejor rendimiento de las generaciones más jóvenes (por ejemplo, el 39% de la población de 16 a 24 años obtuvo un rendimiento bajo en Lectura, mientras que el 53% de 35 a 44 años obtuvo un rendimiento bajo). El rendimiento aumenta en función del nivel educativo.
Chile participó en 2014-2015 (y en sus dos precursores en 1998 y 2006) ⁵		

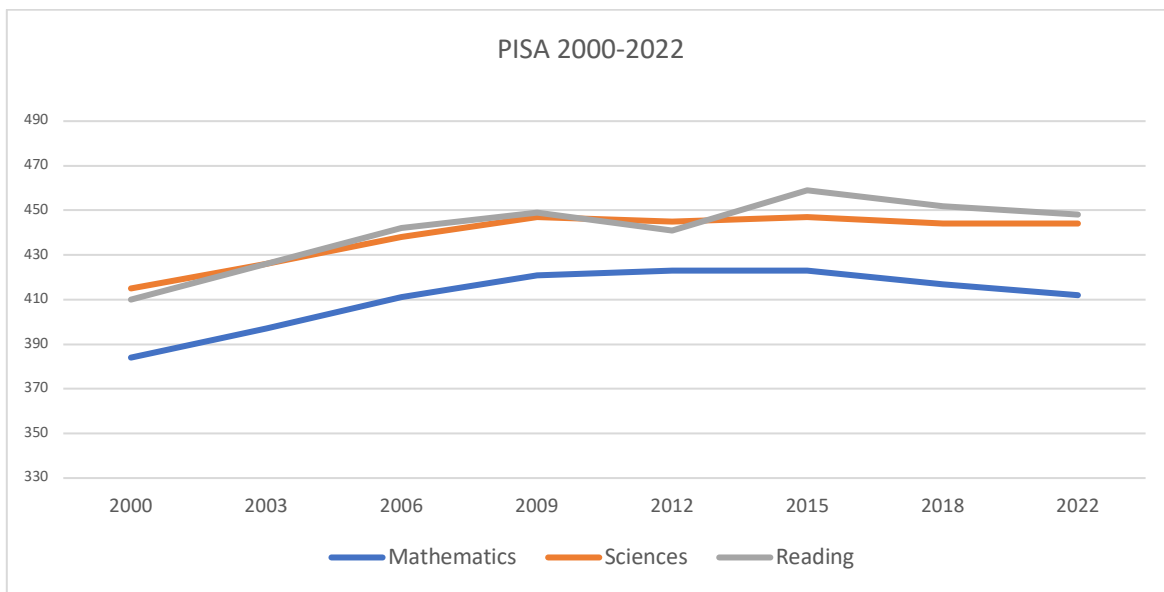
Fuente: elaboración propia a partir de la información oficial de cada evaluación.

El estudio PISA permite tener una perspectiva más amplia de estas tendencias (ver Gráfico 3). Chile mejoró sostenidamente los niveles de aprendizaje en las tres áreas evaluadas por PISA en el período 2000-2009; sin embargo, desde 2012 el desempeño del país se ha estancado en una "meseta", ya que no se han producido variaciones sostenidas en ninguna de las áreas de aprendizaje. A pesar de estos avances, y de una cierta resiliencia para sostener sus resultados después de la pandemia, el desempeño de Chile sigue siendo bajo. Según PISA 2022, aunque Chile es líder en América Latina, sus logros son significativamente inferiores al promedio de la OCDE, con aproximadamente un tercio de los estudiantes con un rendimiento inferior al nivel básico 2. Además, este rendimiento relativamente bajo es transversal a los diferentes grupos socioeconómicos, y los estudiantes chilenos de nivel socioeconómico alto también obtienen resultados inferiores a la media en comparación con sus pares de la OCDE⁶ (OCDE, 2023).

⁵ Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos, EIAA (1994 a 1998), y Encuesta de Alfabetización de Adultos y Habilidades para la Vida, ALL (2002 a 2006).

⁶ Los resultados del PIAAC respaldan este hallazgo: casi un tercio de los adultos chilenos con educación postsecundaria solo alcanzan el nivel inferior de rendimiento (OCDE, 2016).

Gráfico 3: Resultados de Chile en el examen PISA 2000-2022 (puntuaciones medias)



Fuente: elaboración propia a partir de los resultados oficiales de PISA (OECD, 2023).

Por último, la brecha de rendimiento por nivel socioeconómico es muy alta en Chile: según PISA 2018, considerando las tres áreas evaluadas, la diferencia de rendimiento promedio entre los estudiantes del quintil más pobre y los del quintil más rico equivale a casi 3 años menos de escolaridad (OCDE, 2019). La desigualdad disminuyó ligeramente en la década de 2000, pero se ha mantenido constante desde entonces: la proporción de estudiantes con un rendimiento inferior al nivel 2 en el quintil más pobre se redujo del 73% al 52% entre 2000 y 2009, mientras que en el quintil más rico se redujo del 16% al 9% (OCDE, 2010). Luego, estas disparidades no han cambiado, excepto en el caso de matemáticas, donde se produjo un cierre relevante de las brechas entre el quintil más rico y el más pobre.

1.4 ¿Cómo se puede interpretar la evolución del sistema educativo chileno?

¿Cuál es la relación entre los diferentes tipos de políticas educativas implementadas en Chile y los cambios observados en su sistema educativo? Esta es una pregunta difícil porque la evidencia existente es incompleta y varias políticas se han implementado en forma combinada; por lo tanto, es muy complejo hacer inferencias causales que vinculen las reformas y sus resultados. Basándonos en la literatura y evidencia especializada, en esta sección se discuten algunas hipótesis para interpretar las tendencias generales descritas anteriormente.

Para empezar, es importante señalar que los incentivos del mercado (privatización y fin de lucro) fueron eficaces para cubrir la creciente demanda social de acceso a la educación, aunque -como vimos- también fueron necesarias políticas estatales, además del sistema de financiamiento vía voucher, para ampliar el acceso a la educación más allá del nivel primario. Por lo tanto, la mayor parte de la expansión educativa ocurrió en las escuelas y universidades privadas, ya que la educación pública no recibió apoyo para expandirse una vez que el período del "estado docente" terminó en 1980. Así, las reformas chilenas orientadas al mercado estimularon tanto la privatización abierta como la oculta (Ball y Youdell, 2008) y se inclinaron claramente a favor de la oferta privada.

Sin embargo, los hacedores de políticas neoliberales no promovieron el mercado para expandir la educación chilena, sino para mejorarla y hacerla más eficiente; pero en esta dimensión la evidencia no es favorable. La configuración de un mercado educativo altamente privatizado y no regulado explicaría una parte importante de la baja calidad y equidad de la educación chilena (OCDE, 2004; Bellei, 2015; Verger et al, 2016; OCDE, 2017), y ha producido varias consecuencias negativas ya descritas: la desarticulación del sistema educativo, el aumento de la segregación socioeconómica, la segmentación del mercado laboral docente, el "descrime" de la educación pública y el aumento de la inequidad de resultados entre escuelas (Hsieh y Urquiola, 2006; Treviño, 2018; Valenzuela et al, 2014; Grau et al, 2018). Además, la evidencia muestra que la educación privada no es más efectiva que la pública en términos de logros académicos (Mizala y Romaguera, 2000; McEwan y Carnoy, 2000; Bellei, 2009), y la evidencia sobre los efectos de la competencia no son concluyentes, aunque su eventual efecto positivo es marginal, considerando las estimaciones existentes que muestran efectos negativos sobre el aprendizaje y un aumento de la deserción escolar (Valenzuela et al, 2014; Grau et al, 2018).

Las políticas de mercado ciertamente no produjeron la mejora que sus defensores proclamaban, pero tampoco explican del todo el bajo rendimiento general de la educación chilena. En términos históricos (Serrano y Ponce de León, 2018; Núñez, 1997), es probable que pueda existir una acumulación intergeneracional de aprendizajes de bajo nivel, vinculada a los efectos negativos de la históricamente baja inversión pública en educación (Núñez, 1984). Además, la rápida expansión de la educación ejerce una presión adicional sobre su desempeño, ya que las poblaciones recientemente incorporadas provienen de familias con menor capital cultural. Otros factores

adicionales son la baja calidad de la formación inicial de los docentes, las insatisfactorias condiciones laborales de los profesores y el bajo estatus de la profesión docente en Chile (Eyzaguirre y Le Foulon, 2001; Cox, 2003; Weinstein y Muñoz, 2009; Verdejo, 2013; Ávalos, 2013). Finalmente, es probable que existan deficiencias institucionales más generales en Chile que también influyen, como la desarticulación y baja capacidad de conducción del sistema por la autoridad pública (OCDE, 2004), la ausencia de un nivel intermedio capaz de apoyar a las escuelas (Raczynski y Muñoz, 2007), y un currículo sobrecargado de contenidos y desequilibrado en sus prioridades hacia objetivos cognitivos básicos, con limitada presencia de competencias cognitivas orden superior, habilidades sociales y competencias intrapersonales (Bellei y Morawietz, 2016).

Resumiendo hasta aquí: las políticas de mercado no han mejorado la educación chilena ni han resuelto las deficiencias estructurales que limitan la mejora educativa. Por lo tanto, ¿a qué se debe el aumento del rendimiento observado en la década de 2000? La evidencia al respecto es muy limitada. Valenzuela et al. (2009) encontraron que una parte sustancial del progreso chileno en la prueba PISA Lectura 2000-2006 se debió a la mejora de las condiciones y los recursos de que disponían los alumnos tanto a nivel familiar como escolar, a la mayor escolarización de los alumnos de 15 años asociada principalmente a la disminución de la repitencia escolar, y a otros factores, como la ampliación de la jornada escolar. La observación de las cohortes de alumnos evaluados por PISA proporciona evidencia adicional sugerente. La generación de estudiantes cuyos resultados de aprendizaje mejoraron durante la década de 2000 comenzó su educación primaria a finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000; lograron un rendimiento superior en comparación con sus compañeros evaluados por PISA 2000, que comenzaron su escolarización a principios de la década de 1990. La diferencia más relevante en las experiencias de aprendizaje de estos grupos fue la aplicación de la reforma educativa de los años 90. De hecho, la política de jornada escolar completa tuvo un efecto positivo (aunque modesto) en los logros académicos (Bellei, 2009b; Contreras et al, 2010), y los programas de mejora escolar implementados durante ese período también tuvieron efectos positivos (aunque no siempre sostenidos en el tiempo) en las habilidades docentes, los procesos de enseñanza y los logros académicos (Cox, 2003; Bellei y Vanni 2015; Tokman, 2002; Chay et al., 2005). La evidencia cualitativa sobre experiencias de mejora escolar en Chile son coherentes con esta hipótesis al identificar algunos procesos involucrados a nivel de escuela y de aula tras la mejora en su desempeño: apoyo intensivo y focalizado a los alumnos rezagados, enriquecimiento de la pedagogía con nuevos recursos de enseñanza-aprendizaje, trabajo

colectivo de los docentes centrado en la resolución de problemas pedagógicos, atención oportuna a las necesidades psicosociales de los alumnos y resolución eficiente de problemas de disciplina y convivencia escolar (Bellei et al, 2016; Bellei et al. 2019; Bellei et al., 2020).

Por último, ¿qué se sabe del "estancamiento" del desempeño que experimentó Chile durante la última década? La comparación de las distintas cohortes involucradas en este período también arroja luces sobre este fenómeno. Dado que el progreso sostenido estuvo casi ausente a partir de la década de 2010 (desde PISA 2012), esto incluye a los estudiantes que comenzaron su educación primaria durante la mitad y, especialmente, hacia el final de la década de 2000. A lo largo de este periodo se institucionalizó la reforma basada en estándares, intensificando la rendición de cuentas basada en pruebas bajo la lógica de un Estado evaluador incrustado en el mercado educativo; paralelamente, los programas públicos de apoyo directo a la mejora escolar se debilitaron o se eliminaron por completo. Por cierto, estos grupos de estudiantes sí se beneficiaron del mejoramiento de las condiciones del proceso de enseñanza-aprendizaje, pero este nuevo "piso" de recursos educativos no los diferencia de las generaciones anteriores; así, Chile bien puede estar entrando en una zona de "rendimientos decrecientes" en la que el mero aumento de insumos no es suficiente para potenciar el rendimiento (Hanushek & Woessmann, 2008).

Complementariamente, las evaluaciones de desempeño muestran una polarización de los resultados durante la última década y media: una fracción importante de las escuelas chilenas ha empeorado significativamente sus logros, anulando los avances logrados por otras (Valenzuela et al, 2016; Bellei et al, 2020). Esto se vincula con el contexto de competencia de mercado que caracteriza a la doble rendición de cuentas educativa en Chile (Weinstein y Muñoz, 2012; Weinstein, Marfán y Horn, 2016; Falabella y De la Vega, 2016): muchos colegios pueden haber obtenido ventajas "espurias" al seleccionar a los alumnos más capacitados y excluir a los que tienen mayores dificultades, produciendo una "falsa sensación de mejora" para ellos y un "juego de suma cero" para el sistema (Hsieh y Urquiola, 2006; Bellei 2009a); además, la segregación escolar puede haber perjudicado no solo el rendimiento de muchos colegios individuales, sino también la eficacia de las políticas de mejora en general (OCDE, 2017). Por último, la investigación cualitativa ha reunido muchas pruebas sobre los efectos no deseados en la dinámica de las escuelas y las aulas que se derivan de la rendición de cuentas basada en pruebas estandarizadas y altas consecuencias dentro de un sistema orientado al mercado. La gestión pedagógica y escolar se ha centrado en incrementar

los aprendizajes evaluados por estas pruebas (el SIMCE y la prueba de selección universitaria, PSU), pero estos cambios han sido en general superficiales, meramente tácticos y de corto plazo, mayormente asociados a lo que la literatura conoce como “teaching to the test” (Hofflinger y von Hippel, 2018), reduciendo la experiencia formativa de los estudiantes, estrechando y sesgando el currículum al que están expuestos, y produciendo estrés en alumnos y docentes (Acuña et al, 2014; Assael et al., 2014; Falabella, 2016; Bellei et al., 2020).

1.5 Síntesis y conclusión de este recorrido: políticas educativas a medio camino

En esta sección, esencialmente, hemos mostrado que la educación chilena ha aumentado el acceso a la educación obligatoria y ha mejorado las condiciones de los procesos educativos, principalmente como consecuencia de las políticas compensatorias impulsadas por el Estado y la inversión pública. Asimismo, argumentamos que la educación chilena se convirtió en un sistema escolar altamente atomizado, privatizado y socioeconómicamente segregado debido a la reforma orientada al mercado. Por último, identificamos una mejora de los resultados de aprendizaje, aunque partiendo de niveles muy bajos y con un estancamiento durante la última década, al tiempo que estos resultados siguen teniendo un carácter altamente desigual. Dado que explicar las tendencias de los resultados de aprendizaje es muy complejo, se discuten algunas hipótesis para entender la evolución de los logros de la educación chilena sobre la base de la evidencia disponible. En general, se concluye que la reforma de mercado y el estado evaluador, los paradigmas de política predominantes implementados en Chile en las últimas dos décadas, han logrado modestos efectos positivos al tiempo que han producido relevantes consecuencias indeseables.

Desde la perspectiva de la política educativa, una forma de interpretar este período es que la instauración del mercado neoliberal resultó en una privatización tan extrema, que desarticuló la capacidad del estado de implementar políticas efectivas en educación (Lubienski, 2003). De hecho, la ideología de mercado fue adoptada también por importantes expertos y autoridades de los gobiernos democráticos postdictadura, por lo que al menos hasta 2014 nunca se propuso “reemplazar” la lógica de mercado, sino solamente corregir sus efectos no deseados. Las iniciativas de “corrección de los efectos del mercado” fueron múltiples, pero es posible agruparlas en cuatro tipos: “ingenuas”, intervenciones directas del estado sobre la “calidad” de la educación, bajo la idea de que es posible “complementar” el mercado; “burocráticas”, aspirando a regular y normar la

conducta negativa de los proveedores; “economicistas”, corrigiendo el precio del voucher y calibrando los incentivos monetarios para los proveedores; y “tecnocráticas”, creando un sistema de evaluación de resultados y asociando sanciones al bajo desempeño, confiando en la medición para asegurar la calidad.

Como se ha visto, estas aproximaciones mostraron resultados parciales, pero también severas limitaciones. Si bien permitieron la expansión continua del acceso a la educación, la forma desregulada, privatizada y socialmente segregada en que se dio este proceso ha dado lugar a un sistema inequitativo e ineficiente. Además, si bien la implementación de políticas compensatorias y de mejoramiento sistémico se tradujeron en un aumento en el desempeño promedio de la educación chilena, esta mejora fue pequeña y efímera, permitiendo que el país apenas pasara de un estándar muy bajo a uno medio-bajo, sin continuar hacia niveles superiores de aprendizaje. Así, aunque Chile parece haber consolidado un sistema educativo accesible a todos y capaz de dotar a la mayoría de los estudiantes de los aprendizajes fundamentales, no ha sido capaz de desencadenar procesos de mejora sostenidos y a gran escala para el desarrollo de habilidades cognitivas, sociales e intrapersonales más complejas (Carnoy et al 2007; Mourshed et al, 2010; Bellei y Morawietz, 2016).

Los pobres resultados de la educación chilena implican un dilema para los próximos años: perseverar en el camino de la "coexistencia" entre estos tres tipos de políticas o introducir nuevas reformas institucionales que modifiquen este arreglo. Esta disyuntiva es sumamente informativa para el actual debate internacional sobre los paradigmas de política educativa. Sin duda, el camino de vuelta de la mercantilización extrema resulta difícil. Un aspecto crítico en este sentido es que el mercado no se ocupa de generar, desarrollar y acumular competencias profesionales que puedan institucionalizarse en el campo educativo; por el contrario, atomiza las instituciones y socava la profesionalización. En la lógica del mercado, las políticas y programas de mejora e innovación educativa no son necesarios, porque el mercado se autorregula (Verger et al, 2016). Cabe señalar que las políticas de rendición de cuentas de desempeño del Estado evaluador son similares en este aspecto, ya que se basan en calibrar los incentivos y las sanciones a distancia, sin necesidad de involucrarse en el proceso sustantivo de "producción" de una buena educación (Clarke y Newman, 1997; Ball, 2012). En eso consiste la diferencia clave con algunas políticas iniciadas en 2014, como la Nueva Educación Pública, cuyo detalle comenzaremos a analizar en la sección siguiente.

2. La Nueva Educación Pública (NEP): antecedentes clave⁷

Esta segunda parte del capítulo describe en qué consiste la reforma a la educación pública que se está aplicando en Chile y que es objeto de esta investigación, analizando además los primeros pasos de su proceso de implementación. En la primera sección se da cuenta del esquema institucional que fue necesario superar (administración municipal). En la segunda se describe el nuevo sistema de educación pública y los principales cambios que introduce en el funcionamiento del sistema escolar. La tercera sintetiza la evidencia de la que se dispone hasta el momento sobre el proceso de implementación.

2.1 Breve historia de la Educación Pública en Chile

Como ya se he dicho, un rasgo definitorio del sistema escolar chileno, desde su conformación a mediados del siglo 19, fue que el Estado asumiera directamente la provisión del servicio educacional, siendo éste garantizado normativamente a la población y entregado de manera gratuita como un derecho y una obligación (Bellei y Pérez, 2010; Núñez, 2015). Esto convivió con el reconocimiento de la educación privada y del carácter mixto del sistema educacional (entregándole financiamiento), aunque siempre dentro de un esquema con predominio público. Por esto, hasta el último cuarto del siglo 20, las políticas y los recursos se orientaron principalmente a expandir y consolidar la educación pública.

Como se ha explicado, la dictadura cívico militar que se hizo con el poder en Chile (1973-1989) modificó radicalmente esta realidad, por medio de una reforma educacional que reemplazó la noción de “Estado docente” por la de “mercado educacional”, inspirada en las premisas del neoliberalismo económico (Prieto, 1983; Jofré, 1988; Bellei, 2015). Para ello, reestructuró el sistema de financiamiento, minimizó las exigencias para que los proveedores privados crearan establecimientos y accedieran al financiamiento estatal, flexibilizó el currículum y las leyes laborales docentes, y creó un sistema universal y obligatorio de evaluación de logros de aprendizaje.

⁷ Parte de esta descripción está basada en algunos trabajos previos en los que ha participado el responsable de este informe de tesis, como por ejemplo el libro “Nueva Educación Pública: contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización”, editado por Bellei, Muñoz y otros, 2018.

Una de las piezas clave de este conjunto de reformas fue la “municipalización” de la educación pública. En un contexto de “mercado educacional”, el rol del estado ya no sería el de proveer directamente este derecho, sino más bien asegurar las condiciones para el funcionamiento del mercado, lo que implicaba nuevas tareas y tomar distancia de la provisión de la enseñanza. Así es como se decidió traspasar el servicio educacional público desde el Ministerio de Educación hacia las municipalidades, quienes en adelante serían los “sostenedores” de las escuelas y liceos públicos (Prieto, 1983). Las ventajas teóricas de este traspaso eran varias: se facilitaría la competencia local por matrícula (sin interferencia del Estado como “juez y parte”), se desburocratizaría la gestión al no tener que regirse por las normas del aparato público central (fruto de ello, el personal de los municipios, incluidos los docentes, perdieron el carácter y beneficio de funcionarios públicos) y supuestamente se produciría un acercamiento del proceso educativo a las familias debido a la escala territorial de los municipios, fueron algunos de los argumentos principales planteados en ese momento.

Así es como, desde comienzos de los años 80 y hasta ahora, la educación pública en Chile ha sido administrada por los municipios. Estas entidades tienen como jurisdicción la respectiva comuna (345 en total) y gestionan la educación en ese territorio por medio de un departamento, dirección o corporación municipal (esta última en general gestiona otros servicios municipales, como la Salud o la Cultura). El municipio es responsable de gestionar financiera, administrativa y técnicamente las escuelas primarias y liceos de secundaria (más de 5.000 según las estadísticas oficiales), incluyendo la contratación de docentes, directivos y asistentes de la educación. La educación que imparten escuelas y liceos municipales es laica y gratuita, y se financian, principalmente, por las subvenciones que entrega el Estado, las cuales dependen de factores como la asistencia, el nivel socioeconómico del alumnado y la ruralidad. Constitucionalmente, los municipios son entidades autónomas, aunque en educación deben rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos y regirse por la normativa educacional que regula el funcionamiento del sistema escolar financiado por el estado.

El sistema municipal tempranamente fue mostrando sus limitaciones. Entre ellos se cuentan la alta heterogeneidad en la calidad de la gestión del servicio educativo⁸, la alta dependencia del ciclo político y voluntad de los alcaldes, la “doble dependencia” de la educación con el Ministerio de

⁸ Esto se debe parcialmente a la desigualdad económica que se produce entre comunas, debido a que parte de su financiamiento proviene de la recaudación local de impuestos (Muñoz y Muñoz, 2013).

Educación (ya que la orientación y supervisión técnica seguía proviniendo de ahí), y otras limitaciones estructurales del municipio como institución, que impactaban directamente en la calidad de la administración educacional. Todos estos problemas fueron investigados y documentados ampliamente (Marcel y Raczynski, 2009; Bellei et al, 2018) y se combinaron en la práctica con otras variables sistémicas (más allá de la propia educación pública), como la capacidad de los colegios privados de cobrar a las familias y seleccionar a los alumnos, lo que estigmatizó a la educación pública como "para pobres y malos estudiantes" (Canales et al, 2016).

A pesar de los evidentes problemas que arrastraba el modelo de administración municipal, éste fue ratificado en democracia y la educación pública no recibió un trato preferente en el ciclo político que se abrió en los años 90 en Chile, aunque algunas acciones específicas para este sector fueron implementadas⁹. Los gobiernos democráticos que estuvieron a cargo del país desde los años 90, como ya se ha dicho, intentaron principalmente perfeccionar las dinámicas de mercado y complementarlas con acciones compensatorias y de mejoramiento sistémico impulsadas por el Estado (Bellei y Vanni, 2015). El resultado de este proceso de continuidad general de las políticas es muy claro y fue descrito en la sección anterior: la educación pública disminuyó dramáticamente su participación en el sistema educacional, pasando de educar a 4/5 a solo 1/3 de los estudiantes.

En este escenario, la “desmunicipalización” de la educación y su reemplazo por un nuevo sistema se transformó, sobre todo desde la década del 2000, en una demanda importante de una proporción mayoritaria de actores del sistema educacional público. A esto se fue añadiendo un consenso académico cada vez mayor respecto a la necesidad de un cambio estructural en este plano. Un reporte de la OECD (2004) fue muy directo al respecto: la administración municipal era uno de los nudos críticos del sistema escolar chileno. El año 2006, el movimiento estudiantil realizó una crítica amplia a la educación chilena e impactó a la opinión pública y al recién inaugurado cuarto gobierno democrático. Una de las demandas de ese movimiento fue el fin de la municipalización. El gobierno de la presidenta Bachelet (2006-2010) creó un amplio Consejo Asesor Presidencial con representación de diversos sectores del campo educacional, que identificó un conjunto de nudos críticos de la administración educativa municipal e hizo propuestas para su superación.

⁹ Tanto en la década de los 90 como en la posterior el Ministerio de Educación implementó diversas iniciativas y programas que fueron dirigidos fundamentalmente a centros educativos públicos o al menos iniciaron su desarrollo en ellos. Es el caso de algunos programas de mejoramiento de la infraestructura escolar, de provisión de recursos pedagógicos (como bibliotecas escolares) y de formación continua de los profesores y profesoras.

Con estos antecedentes como base, entre los años 2008 y 2012 (en los gobiernos de M. Bachelet y S. Piñera) se presentaron por primera vez propuestas legales para reformar institucionalmente la educación pública, aunque éstas respondían a compromisos establecidos frente a otras reformas y negociaciones más que a un intento efectivo de modificar la estructura sobre la cual se organizaba la educación pública. De hecho, en ninguno de estos gobiernos el cambio institucional propuesto se transformó en una prioridad política ni legislativa. Esta situación cambió con el inicio del segundo gobierno de M. Bachelet (2014-2018), cuyo programa educacional planteó como uno de sus ejes centrales desmunicipalizar la educación pública, respondiendo así tanto a la contundente evidencia que existía en ese entonces sobre la inviabilidad del sistema municipal como a la demanda nuevamente planteada esta vez por el movimiento estudiantil del año 2011, que puso en el centro del debate político la necesidad de reformas educacionales (Bellei y Villalobos, 2024).

2.2 La “Nueva Educación Pública”: una respuesta institucional a la crisis de la educación pública

Como ya se ha mencionado, el programa de gobierno de M. Bachelet (2014-2018) se puso como objetivo garantizar el “derecho” a la educación y terminar, o reducir significativamente, su mercantilización. Esta proposición general de política educativa representó un giro sustantivo respecto a las últimas décadas y generó desde sus primeros planteamientos una fuerte resistencia (Navarro y Gysling, 2017). Para la educación general (sistema escolar), el gobierno entrante priorizó tres cambios ambiciosos: se terminaría con el lucro, la selección de estudiantes y el copago en la educación que recibía financiamiento público, con lo cual se esperaba enfrentar la segregación socioeconómica de la educación obligatoria; se crearía una “carrera docente” que permitiera mejorar las condiciones y capacidades de los maestros; y se crearía una nueva institucionalidad –ya no municipal– para la educación pública. Para todos estos cambios se realizó una importante reforma tributaria¹⁰.

Luego de un intenso proceso de debate político y técnico, en el año 2017 se aprobó la ley que crea un Nuevo Sistema de Educación Pública (Ley N.º 21.040), que pone fin gradualmente – en un

¹⁰ Las reformas al sistema escolar supusieron un enorme esfuerzo financiero del Estado chileno, que se abordó a través de una reforma tributaria que se proyectó implicaría recursos cercanos a los 6 mil millones de dólares, de los cuales aproximadamente dos tercios fueron destinados a los cambios en la educación escolar (Weinstein, Muñoz y Rivero, 2018).

proceso que tomará hasta el 2029 al menos – a la “municipalización” implementada durante la dictadura.

La modificación más importante de la ley de nueva educación pública es que mandata un cambio en la dependencia de los jardines, escuelas y liceos públicos, lo que implica que la responsabilidad directa de administrar los establecimientos educacionales debe ser asumida por una red de nuevas instituciones: los Servicios Locales de Educación Pública (SLE). Estos servicios, por lo tanto, son ahora los responsables últimos de la provisión de educación pública en el territorio. La nueva educación pública implica pasar de 345 unidades a 70 servicios locales. El objetivo de esta reconfiguración territorial es acumular, desarrollar e institucionalizar las capacidades profesionales y técnicas en cada territorio, de modo de contar con garantías para que los niveles intermedios impulsen el mejoramiento continuo de las unidades educativas. Los SLE son organismos públicos especializados en la gestión educacional, descentralizados funcional y territorialmente, con una planta propia de personal profesionalizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La reforma creó mecanismos de financiamiento estatal directo y exclusivo para la educación pública en los niveles nacional y local del sistema, y un fondo de apoyo al mejoramiento de la educación pública, aunque las escuelas siguen siendo financiadas vía voucher.

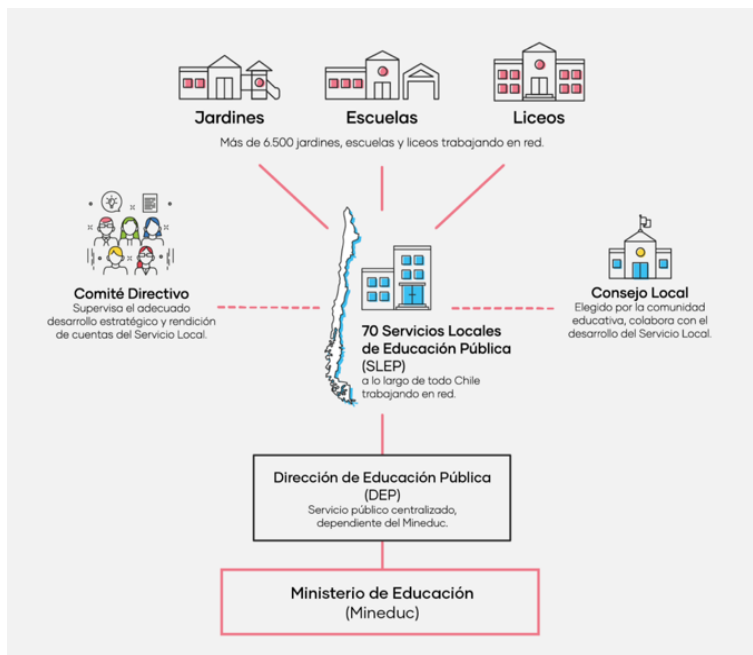
En su calidad de nuevos proveedores de educación pública, los niveles principales de la NEP son los establecimientos educacionales y los servicios locales de educación. Sin embargo, un cambio importante que introduce la ley es que el sistema en su conjunto es coordinado por una Dirección de Educación Pública, un órgano nacional encargado de apoyar, conducir estratégicamente y coordinar a los SLE. En el diseño previo de mercado, el Ministerio de Educación no tenía ninguna instancia especializada en la gestión del sistema de educación pública, por lo que primaba el principio de “igualdad de trato” a proveedores privados y públicos.

Adicionalmente, en un modelo de gobernanza que busca generar mecanismos de rendición de cuentas “desde arriba” (por medio de convenios por desempeño que cada SLEP establece con la Dirección de Educación Pública¹¹), pero también “desde abajo”, la ley creó dos órganos consultivos:

¹¹ Los servicios locales son liderados por un director ejecutivo, que suscribe un convenio de gestión educacional con la dirección nacional de la Educación Pública para ejercer su cargo por seis años y cuenta, además, con un equipo profesional especializado.

el consejo local, que reúne a representantes de la comunidad educativa en el territorio, y el comité directivo local, que genera un espacio adicional de deliberación y diálogo entre el director o directora del servicio y los representantes de los alcaldes del territorio, los padres y apoderados, y el gobierno regional respectivo. La figura siguiente sintetiza la arquitectura completa de este cambio institucional.

Figura 1. Organización de la Nueva Educación Pública



Fuente: <https://educacionpublica.cl/educacion-publica/>

Junto con la reforma de la arquitectura propiamente institucional, la ley que crea el Sistema de Educación Pública estableció un conjunto de “fines” y un “objeto” para el nuevo sistema, destacando su orientación hacia una educación de calidad entendida integralmente, al mismo tiempo que establece que aquella que provee el sistema público debe caracterizarse por ser laica, pluralista, gratuita, inclusiva y tolerante, así como por respetar la particularidad de los territorios, niveles y modalidades educativas¹². Además, la nueva educación pública introduce modificaciones que afectan directamente el quehacer de las escuelas y los liceos, por medio del fortalecimiento de la función directiva (dando roles adicionales a los directores, quienes establecen un convenio de desempeño con sus SLE) y un nuevo marco normativo, que favorece la participación de los actores

¹² En el esquema anterior de mercado y organización municipal, la educación pública no tenía fines propios, sino el de ser el proveedor educacional para los territorios y estudiantes que la oferta privada no se interesara en atender.

escolares en las decisiones relevantes de cada establecimiento, particularmente otorgando más atribuciones a los Consejos Escolares, en materias de convivencia, y a los Consejos de Profesores, en materias técnico-pedagógicas.

La hipótesis a la base de esta reforma institucional es que su puesta en marcha debería afectar gradualmente el trabajo de las escuelas, por medio de distintos elementos orientados a mejorar la calidad de este subsistema. El cuadro siguiente intenta sintetizar los cambios más importantes que trae consigo esta reforma.

Cuadro 3: elementos clave de la reforma a la Nueva Educación Pública

Dimensión	Cambios concretos	Propósito de estos cambios
Creación de órgano descentralizado y profesional	- Creación de órgano especializado: Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) - Traspaso gradual de la administración de 345 municipalidades a 70 SLEP - Equipos de dirección de los SLEP elegidos por sistema de alta dirección pública (concursos por mérito) - Financiamiento directo de este nuevo nivel intermedio	Construir una institucionalidad robusta y de “giro único” (dedicación exclusiva a educación), con la capacidad profesional para mejorar la calidad de la educación pública y ampliar su extensión en el sistema educativo
Instrumentos para el mejoramiento de la calidad	- Apoyo técnico-pedagógico como deber y tarea prioritaria del nuevo SLEP - SLEP cuenta con una estrategia territorial a 6 años (Plan Estratégico Local), con metas y planes anuales (directores ejecutivos firman convenio de desempeño en base a esta estrategia) - Esta estrategia debe coordinarse con los Planes de Mejoramiento (PME) de cada uno de los establecimientos (ciclos de 4 años)	Generar un impulso al mejoramiento de la calidad del sistema público, por medio de un apoyo técnico dedicado y estrategias de cambio en cada uno de los niveles del nuevo sistema
Orientación y coordinación nacional de la educación pública	- Formulación de una Estrategia Nacional de Educación Pública (a 8 años) - Creación de una Dirección de Educación Pública (nacional) a cargo de coordinar y supervigilar los SLE en base a una Estrategia Nacional - Definición de principios guía para el funcionamiento de todo el sistema¹³	Asegurar un trabajo coordinado y en red de todo el sistema de educación pública, en base a algunas definiciones nacionales
Gobernanza con participación local	- Comités Directivos en cada SLEP (que supervisan la gestión del director ejecutivo del servicio) - Consejos Locales de Educación Pública (que asesoran y entregan su opinión al director ejecutivo del servicio)	Dotar a la nueva institucionalidad de un modelo de gobierno que cuente con la participación tanto de las comunidades educativas como de autoridades del territorio
Fortalecimiento gestión y liderazgo escolar	- Escuelas y directores de escuelas con nuevas funciones y atribuciones (ej.: selección de nuevos docentes)	Empoderar a las comunidades educativas y sus equipos para tomar decisiones y liderar la mejora del nuevo sistema público

¹³ Estos principios son: pertinencia local, desarrollo equitativo e igualdad de oportunidades, calidad integral, colaboración y trabajo en red, cobertura nacional y garantía de acceso, proyectos educativos inclusivos, integración con el entorno y la comunidad, formación ciudadana y valores republicanos, mejora continua de la calidad.

	- Consejos Escolares y Consejos de Profesores con nuevas atribuciones resolutivas - Creación de instancia colaborativa entre directores de escuela (Conferencia de directores)	
--	---	--

Fuente: elaboración propia

2.3 Los pasos iniciales de este proceso: avances y problemas

La Nueva Educación Pública como reforma ha ido avanzando de acuerdo con lo programado inicialmente, aunque con algunos ajustes en la calendarización del traspaso de las escuelas desde los municipios a los nuevos servicios locales de educación pública. En la figura 2 se detalla este calendario de implementación. Al momento de redactar este informe de tesis se habían puesto en marcha 27 servicios locales, con 15 de ellos ya habiendo asumido el servicio educativo. Estos 15 SLEP en pleno funcionamiento abarcan un territorio correspondiente a 69 comunas o municipios, atendiendo en este nuevo sistema un total aproximado de 230.000 estudiantes (de un total de 1,3 millones de la educación pública). Así, desde el año 2024, aproximadamente un 20% del sistema público está operando ya bajo este modelo de Nueva Educación Pública.

Figura 2: Trayectoria de Implementación de la Nueva Educación Pública (2018-2023)

TRAYECTORIA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA (2018-2023)					
2018	2019	2020	2021	2022	2023
PRIMERA ETAPA LEY			SEGUNDA ETAPA LEY		
Se crea la Dirección de Educación Pública (DEP) MARZO: SLEP Puerto Cordillera y Barrancas inician funciones y traspasan el servicio educativo JULIO: SLEP Huasco y Costa Araucanía inician funciones y traspasan el servicio educativo	MARZO: 3 nuevos SLEP inician funciones: se crean los SLEP Chinchorro, Gabriela Mistral y Andalién Sur (y traspasan el servicio educativo en enero del año siguiente)	MARZO: 4 nuevos SLEP inician funciones: se crean los SLEP Atacama, Valparaíso, Colchagua y Llanquihue (y traspasan el servicio educativo en enero del año siguiente) JUNIO: Decreto 87 establece la Estrategia Nacional de Educación Pública	Año de pausa en la creación de nuevos SLEP, para realizar la evaluación de la primera etapa. El Consejo de Evaluación de la NEP publica su informe de "Evaluación intermedia"	MARZO: 6 nuevos SLEP inician funciones: SLEP Iquique, Licancabur, Maule Costa, Punilla Cordillera, Aysén y Magallanes SEPTIEMBRE: Se modifica calendario instalación, extendiendo inicio de funciones hasta 2027 DICIEMBRE: Se aprueba Ley N°21.544 que le da un 2do año de instalación a SLEP 2022	MARZO: 10 nuevos SLEP inician funciones: Tamarugal, Elqui, Costa Central, Marga Marga, Los Libertadores, Santa Corina, Santa Rosa, Del Pino, Andalién Costa, Valdivia

Fuente: Dirección de Educación Pública (2024)

A poco más de 5 años de haberse iniciado la implementación de la reforma (2018), la evidencia disponible hasta el momento muestra que esta puesta en marcha ha sido un proceso complejo, que ha generado algunos progresos en aspectos concretos del trabajo a nivel de las escuelas y sus equipos, que conviven por otro lado con una multiplicidad de problemas que se han ido produciendo

en el plano de la gestión e inicio de funciones de la nueva institucionalidad. Dado que se trata de un proceso de cambio gradual y que aborda hasta el momento una parte acotada del sistema público, el conocimiento acumulado hasta el momento proviene principalmente de estudios con un enfoque cualitativo¹⁴. Todos estos elementos son relevantes de cara a la pregunta sobre cómo los líderes escolares crean sentido sobre la reforma en cuestión.

De forma sintética, en cuanto a los avances de la Nueva Educación Pública en esta primera fase de implementación puede afirmarse que:

- El nuevo sistema cuenta, de acuerdo con lo establecido en la legislación, con una Estrategia Nacional de Educación Pública (2020-2028), que establece metas y orientaciones para el mejoramiento de la calidad del sistema en este período, y que es una base fundamental para la planificación que realiza cada servicio local para sus primeros seis años de funcionamiento (Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública, 2021¹⁵). Estos instrumentos deben pasar por distintas fases de participación y evaluación, por lo que su publicación es un paso importante del nuevo sistema.
- El regreso a clases presenciales en los establecimientos gestionados por los SLEP fue más rápido y masivo que en el caso de los centros públicos administrados por los municipios, lo que es demostración del efecto positivo que puede tener la labor profesional dedicada únicamente a la provisión educacional. Los 11 SLEP que entraron en funcionamiento entre 2018 y 2020 tuvieron una mayor tasa de apertura en contexto de pandemia (Universidad de Chile y Universidad Católica de Chile, 2021).
- Se ha puesto en marcha un nuevo sistema de apoyo técnico pedagógico, positivamente valorado por la mayoría de los actores que son receptores de ese apoyo, fundamentalmente

¹⁴ Existen de todas formas algunos análisis que se han propuesto identificar el impacto del nuevo sistema en algunos indicadores como la asistencia a clases, y otros de resultado, como los niveles de aprendizaje en la prueba SIMCE. En estos indicadores, el desempeño de los establecimientos educacionales de los servicios locales no es significativamente distinto hasta el momento que los del sector municipal (Agencia de Calidad, 2024; Rowland, 2023; Centro de Estudios MINEDUC, 2024), aunque los últimos resultados de la prueba SIMCE (2023) mostraron que los estudiantes de los servicios locales mejoraron significativamente sus resultados de aprendizaje, especialmente en aquellos territorios donde el proceso de implementación acumulaba más tiempo (Agencia de Calidad, 2024).

¹⁵ La ley que crea el nuevo Sistema de Educación Pública determinó la existencia de un Consejo que tiene como misión asesorar al presidente de la República en la evaluación y análisis del proceso de instalación de los Servicios Locales de Educación Pública. Este Consejo ha advertido desde el año 2019, en base a la evidencia disponible, cuáles son los ajustes que esta reforma requiere.

directores y directivos escolares (Muñoz et al, 2022). Fruto de este sistema de apoyo – que combina una estrategia de asesoría directa a los centros con una fórmula de trabajo en redes de escuelas – se han documentado distintas experiencias de innovación pedagógica que comenzarían a mostrar las potencialidades de este nuevo nivel intermedio (Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública, 2023).

- Se ha podido constatar un proceso de aprendizaje institucional y de acumulación de capacidades a medida que avanza el proceso de implementación de la reforma (Anderson et al, 2023). En este marco, un estudio centrado en la visión de los directores concluyó que los directores tienen una mejor evaluación sobre distintos aspectos de la implementación a medida que este proceso avanza en el tiempo (cohorte de ingreso) (Muñoz et al, 2022). Este proceso de aprendizaje y mejora continua se habría intencionado más explícitamente en los últimos dos años, promoviéndose una transferencia de la experiencia de la instalación desde los servicios locales que llevan más tiempo (Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública, 2023).
- Se ha regularizado la situación legal y contractual de los profesores y asistentes de la educación, con los cuales el sistema municipal no había logrado cumplir algunas obligaciones básicas, como el pago de la seguridad social e incluso de parte de los salarios regulares (Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública, 2021).

En el plano de los problemas o dificultades del nuevo sistema, la evidencia permite afirmar que:

- Salvo excepciones, ha existido un débil compromiso de los municipios con el proceso de traspaso a la nueva institucionalidad. Esto se ha traducido en múltiples problemas, que van desde la mala calidad de la información sobre las dotaciones docentes que proveen los equipos municipales, hasta el abandono técnico y financiero de las escuelas en el período previo al traspaso, cuestiones que afectan negativamente la puesta en marcha de los nuevos servicios (Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública, 2021)¹⁶.
- El proceso de instalación de los servicios locales ha implicado una ralentización de algunos procesos críticos para las escuelas (como la compra de materiales pedagógicos o la resolución de cuestiones cotidianas como las reparaciones menores) debido a ciertas rigideces

¹⁶ Si bien este problema no puede asociarse directamente a la reforma sino más bien a su institucionalidad en extinción, lo cierto es que el diseño de transición al nuevo sistema requiere de una fuerte colaboración de los municipios, cuestión que esta política no ha logrado resolver ni por el lado de los incentivos ni de las obligaciones legales. En mayo del 2024 se ingresó un proyecto de ley que, entre otras cuestiones, busca abordar esta dificultad del proceso de implementación.

administrativas propias de la administración pública (y que los municipios no tienen la obligación de cumplir). Esto ha afectado directamente el trabajo de los equipos a nivel de las escuelas, que perciben una mayor burocratización de su relación con el sostenedor y que reportan objetivamente un aumento de tareas administrativas a nivel de los centros (Uribe et al, 2019; Muñoz et al, 2022¹⁷). Esto además ha impactado la ejecución presupuestaria de los servicios, que no logran invertir todos los recursos de los que disponen debido a la poca flexibilidad de la normativa financiera estatal (Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública, 2023).

- Un grupo importante de servicios locales ha tenido dificultades para desarrollar una gestión eficiente y que logre resolver con velocidad los problemas más importantes que tienen los establecimientos educacionales del territorio, varios de los cuales son heredados del sistema municipal. Especial notoriedad tomó durante el año 2023 la crisis que se produjo en el Servicio Local de Educación Pública de Atacama, por cuya dirección ya han pasado 4 directores (que han sido removidos de su cargo) y donde el nuevo sistema ha sido incapaz de abordar oportunamente cuestiones básicas como la eliminación de plagas y la compra de material educativo. De acuerdo con el conocimiento disponible, una parte de estos problemas se explica por la dificultad de atraer a los profesionales más idóneos para algunas funciones críticas de estos nuevos servicios, especialmente en las zonas más alejadas del centro del país (Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública, 2024).
- Estos problemas de ejecución estarían generando una sobrecarga de trabajo y una experiencia subjetiva negativa respecto a esta primera etapa de la implementación, aunque se mantiene un alto nivel de compromiso con la educación pública (Sanfuentes et al, 2024) y en alguna medida con la reforma misma. Al menos los directores y directoras tienen una mirada optimista (y realista) sobre este cambio: 2/3 de los directores consideran que “la NEP está en una fase inicial de implementación, por lo que recién en el mediano plazo debieran comenzar a verse sus frutos en mi establecimiento” (Muñoz et al, 2022).
- Existe un bajo nivel de conocimiento de los directivos y docentes (que forman o formarán parte del sistema) respecto a las implicancias institucionales y educativas del cambio en curso, lo que dificulta la “creación de sentido” y afecta negativamente la adhesión a esta reforma a nivel de

¹⁷ De acuerdo con esta encuesta, más de un 70% de los directores del nuevo sistema (en el año 2022) consideraba que el trabajo administrativo había aumentado en comparación con el sistema municipal, un 61% que el nivel de estrés como director ha aumentado y un 57% que la disponibilidad de recursos materiales y financieros para su establecimiento había disminuido.

directivos y docentes (Muñoz, 2021), tal como se profundizará en este informe de tesis. Este problema se acrecienta en la medida de que no existe una evaluación favorable de la incidencia que tienen las instancias de participación (Consejo Local y Comité Directivo) y que en general los actores perciben una participación de baja intensidad en estos primeros años de implementación (Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública, 2023).

En síntesis, la implementación de esta reforma institucional ha implicado algunos avances relevantes, pero también ha dejado en evidencia los límites que este cambio tiene, y que se expresan en las distintas dificultades que la instalación del nuevo sistema está enfrentando. Estos problemas (y su mediatización) se han traducido en un cuestionamiento creciente de algunos actores políticos y educacionales a la reforma, llegando incluso a proponerse – desde el Congreso Nacional – una postergación del proceso de implementación¹⁸.

Por último, otra cuestión importante a considerar como contexto en esta investigación sobre la creación de sentido respecto a la Nueva Educación Pública es la forma en la que esta reforma fue comunicada a los actores, especialmente a quienes lideran los establecimientos educacionales. En base a la documentación oficial existente, puede concluirse que, durante estos primeros años de ejecución de la política, hubo un proceso de comunicación poco estructurado, discontinuado y con escasa información sobre su efectividad:

- Dado que el proceso legislativo tomó prácticamente dos años (entre noviembre del 2015 y diciembre del 2017), la primera fuente de información para la mayoría de los actores sobre el proyecto de ley fue lo que la prensa de la época fue relevando durante este proceso. Como suele ocurrir en estos casos, fueron los temas más conflictivos (por ejemplo, cómo operaría el traspaso de los trabajadores, o si la reforma aplicaría a todo el sistema o quedaban algunos municipios fuera de la NEP) lo que concentró la atención del debate público (Bellei et al, 2018).
- Una vez aprobada la ley, se hicieron algunos esfuerzos desde el Ministerio de Educación para informar sobre las principales novedades de esta reforma, con dos énfasis principales: transmitir tranquilidad a los actores a nivel de las escuelas que el cambio no ponía en riesgo su estabilidad

¹⁸ A fines del año 2023, el Gobierno de Chile y el Congreso Nacional firmaron un protocolo de acuerdo que contempla varios compromisos con la Nueva Educación Pública, entre ellos la revisión de los plazos de ejecución de la reforma y la realización de una evaluación externa para tomar decisiones que mejoren la puesta en marcha de la NEP.

laboral y que se desarrollaría de forma gradual y, por otro lado, orientar a las comunidades respecto a las oportunidades que el nuevo sistema ofrecía (por ejemplo, el nuevo sistema de apoyo técnico).

- El cambio de gobierno que se produjo en marzo del año 2018 y en el cual asumió una coalición de orientación política opuesta a la del período anterior, trajo como consecuencia una comunicación de menor intensidad y, en alguna medida en los primeros meses de gobierno, un cuestionamiento público de algunos componentes del nuevo sistema¹⁹. Durante este período no es posible apreciar campañas ni un trabajo sistemático por comunicar al sistema escolar un mensaje claro sobre la reforma y sus principales consecuencias esperadas.
- La elaboración, aprobación y publicación de la primera Estrategia Nacional de Educación Pública (2020-2028) representa, luego de la promulgación de ley, un segundo hito importante de comunicación respecto a la reforma, ahora por medio de un instrumento inédito y cuyo objetivo es precisamente generar una orientación común. Este documento estableció, además de una síntesis del diagnóstico que condujo a esta reforma y de una descripción de los principios ya fijados en la ley, un conjunto de objetivos estratégicos, metas y líneas de acción en 5 áreas: mejora de los aprendizajes, fortalecimiento de capacidades, desarrollo del liderazgo de los sostenedores, mejora de las condiciones materiales y sostenibilidad financiera. Este documento es todavía poco conocido²⁰ por el sistema escolar y por tanto es difícil asignarle al mismo un peso relevante en la comunicación y creación de sentido sobre la NEP.

Tanto los problemas de implementación como la ausencia de una estrategia de comunicación consistente sobre los beneficios y desafíos de esta reforma se han traducido en una posición crítica de algunos actores y en general en una experiencia subjetiva negativa de esta primera etapa de implementación (Sanfuentes et al, 2024). Sin embargo, como ya se ha planteado anteriormente, la evidencia disponible muestra que la NEP ha ido dando algunos pasos positivos – como la puesta en marcha de un nuevo sistema de apoyo técnico pedagógico, valorado por la mayoría de los actores – que están afectando positivamente el trabajo al interior de los establecimientos, a pesar del poco

¹⁹ El ministro de Educación de la época, en efecto, propuso revisar la ley y “consultar a los municipios” sobre su pertinencia. Aunque en la práctica esto no se tradujo en acciones concretas, se generó un debate que evidentemente afecta también los mensajes que llegan al sistema escolar (en este caso, de duda sobre la continuidad del sistema).

²⁰ Una encuesta desarrollada a docentes y asistentes de la educación que forman parte del nuevo sistema muestra que solamente un 38% de los entrevistados (41% en el caso de los profesores y 36% en el de los asistentes) había leído esta primera Estrategia Nacional. Un 57% sí conocía (había leído) la ley que da vida a este nuevo sistema en el momento en que se realizó esta medición, a mediados del 2023 (Educación 2020, 2024).

tiempo de ejecución de la reforma y que su implementación ha estado cruzada por la crisis socioeducativa generada por la pandemia (Montecinos et al, 2020). En este escenario de avances y dificultades de una reforma que se encuentra todavía en una de sus primeras etapas de puesta en marcha, es que pasamos ahora a dar cuenta de un tercer antecedente relevante para esta investigación: las características de la función directiva en Chile y sus principales políticas.

3. Evidencia y situación del liderazgo escolar en Chile

Esta sección entrega una descripción breve de la situación del liderazgo escolar en Chile, cuestión esencial para los objetivos de esta investigación. Se cubren tres temas centrales de contexto: cómo opera la función directiva en Chile (especialmente en la educación pública), cuáles son las principales políticas que abarcan a la función directiva y, finalmente, qué es lo que muestra la evidencia que existe hasta el momento en cuanto a cómo se relacionan los líderes con las políticas en el país.

3.1 La función directiva en el sistema escolar público en Chile: algunos datos clave

Chile cuenta con un sistema escolar obligatorio y un currículo nacional para niños y jóvenes entre 6 y 18 años, impartido por algo más de 12.000 escuelas (de enseñanza primaria y secundaria). De acuerdo con los datos oficiales del Ministerio de Educación (De la Fuente et al, en prensa), en Chile el año 2023 ejercían la función de director(a) casi 9.300 profesionales. De ellos, 4.900 cumplen esta función en establecimientos públicos, foco de esta investigación. 3.900 trabajan en el sector privado subvencionado, mientras que poco más de 500 lo hacen en establecimientos privados pagados. La diferencia entre los 9.300 directores y el total de establecimientos (cerca de 12.000) se explica por la fuerte presencia de escuelas rurales pequeñas, en las que opera la figura de un profesor(a) encargado(a).

Dentro del sector público, el 54% de quienes ejercen hoy la función de director son mujeres, porcentaje que ha ido en aumento sostenido en la última década. El promedio de edad de los directores y directoras ronda los 53 años, experiencia que se ha mantenido más o menos estable en la última década, con una leve disminución de ese promedio. Prácticamente un 70% de los

directores y directoras estudió Pedagogía en Educación Básica (primaria), un 20% educación media y el resto en otras carreras (De la Fuente et al, en prensa).

En cuanto a la situación laboral de los directores de la educación pública, la evidencia reciente disponible muestra que la gran mayoría de los directores (98%) tiene un contrato por jornada completa (44 horas²¹) en un solo establecimiento. Dado que normativamente quienes ejercen la función directiva en los colegios públicos debe ganar un concurso, la responsabilidad que asumen los directores es por un período de 5 años. Por esta razón, en la actualidad cerca del 40% de los directores lleva 6 años o más en esa función en el establecimiento (lo que implica que renovó por un nuevo período), un 25% ha permanecido entre 3 y 5 años en el establecimiento, y un 35% lleva dos años o menos en el cargo de director en su centro educativo actual (De la Fuente et al, en prensa).

Específicamente en el caso de la Nueva Educación Pública, al año 2023 se contabilizaban 623 directores y directoras que ejercían en alguno de los establecimientos de los 11 servicios locales que se encontraban en funcionamiento ese año (foco de esta investigación). Sus características, como puede apreciarse en el siguiente cuadro, difieren levemente de los datos generales presentados para la totalidad del sistema público.

Cuadro 4: Comparación directores SLEP y total nacional (2023)

Característica	Directores/as					
	Directores/as SLEP, N = 623		públicos, N = 4901		Total, directores/as, N = 9332	
	n	%	N	%	n	%
Zona						
Rural	241	38,7%	2458	50,2%	3147	33,7%
Urbano	382	61,3%	2443	49,8%	6185	66,3%
Tipo de establecimiento						
Escuela básica	463	74,3%	3751	76,5%	5401	57,9%
Establecimiento completo	67	10,8%	547	11,2%	2519	27,0%
Liceo	51	8,2%	328	6,7%	540	5,8%
Educación especial	22	3,5%	142	2,9%	480	5,1%
Educación de adultos	20	3,2%	133	2,7%	392	4,2%

²¹ Desde el año 2016 el máximo de horas de contrato en Chile es de 44 horas semanales.

Sexo						
Hombre	297	47,7%	2244	45,8%	3899	41,8%
Mujer	326	52,3%	2657	54,2%	5433	58,2%
Edad (promedio)	54	10*	53	10,4*	54	11,1*
Edad (tramos)						
Menos de 40 años	51	8,2%	593	12,1%	1043	11,2%
40 a 59 años	345	55,4%	2707	55,2%	5100	54,7%
60 o más años	227	36,4%	1601	32,7%	3180	34,1%

*Dato corresponde a la desviación estándar

Fuente: De la Fuente et al, en prensa

Finalmente, es importante decir que, al momento de asumir el cargo, poco más del 42% de los directores de la Nueva Educación Pública se había desempeñado antes en su establecimiento (como profesor, directivo o director). Además, un 47% de ellos ha desempeñado la función de director(a) por 6 años más. Un tercio de los directores ha sido seleccionado por el sistema de Alta Dirección Pública y cerca de un 20% ha participado en los programas de inducción de directores nóveles que desarrolla el Ministerio de Educación²². Todos estos datos muestran que una parte importante de los directores de la educación pública tienen ya una experiencia significativa en este subsistema, cuestión relevante para entender después como se han aproximado a la reforma que esta investigación analiza.

3.2 Las políticas hacia los directores y el liderazgo escolar en Chile²³

Después de un largo período en el que la política no reconocía la centralidad del rol del liderazgo escolar, las últimas dos décadas han mostrado un cambio de rumbo, y el liderazgo escolar ha pasado a ser objeto de preocupación y acción en Chile (Núñez et al, 2010; Weinstein et al, 2020). Este proceso de fortalecimiento del liderazgo se ha llevado a cabo a través de diversos instrumentos, consistentes con los utilizados en distintas partes del mundo, dando cuenta de una reformulación integral del rol de los directores escolares (Pont, 2017). Estas políticas significaron un cambio en la

²² Este programa se desarrolla desde el año 2017 y su foco es formar específicamente a directoras y directores seleccionados por Alta Dirección Pública que se encuentran en el primer o segundo año en el cargo.

²³ Esta sección se basa en una versión en español de una breve parte del artículo "School Leadership Policy and Change in Principals' Practices. Evidence after a Decade of Reforms in Chile (2009-2019)", publicado junto a Javiera Marfán y otros autores en la revista *Leadership and Policy in Schools*, en el año 2023. Se puede acceder al trabajo completo acá: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15700763.2021.2010767>

forma de entender el rol del director: de agentes centrados en tareas administrativas y en la implementación de políticas definidas centralmente, a líderes escolares responsables de mejorar la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos (Weinstein et al, 2011). Este cambio se realizó tanto a través de leyes nacionales como de la definición de un marco de actuación para directores, y tuvo una aplicación universal (educación pública, privada subvencionada y privada pagada), aunque se complementó con otras acciones dirigidas principalmente al sector público. También se incrementó la autonomía de los directores de los colegios públicos, incluyendo la facultad de incidir en la conformación de sus equipos directivos.

En cuanto a los incentivos para acceder al cargo, la ley definió mejoras salariales para los directores de las escuelas públicas²⁴, centrándose en aquellos que trabajan en contextos escolares desafiantes. Por su parte, en lo que respecta al reclutamiento de directores, los cambios normativos de la década del 2000 y siguientes redefinieron el proceso de selección por concurso ya existente, estableciendo un nuevo sistema en el sector público, equivalente al que se utiliza en la administración pública para los nombramientos de Alta Dirección Pública (ADP). Este proceso se complementó con una actualización de los requisitos para acceder al cargo de director en los sectores público y privado subvencionado y asignándoles un rol relevante en el desarrollo profesional de sus profesores. También se hizo hincapié en el desarrollo de capacidades de los directores, elaborando un ambicioso plan de formación -también dirigido al sector público y privado subvencionado- que se lleva a cabo a través de una asociación entre el Estado y las universidades, y financiado con fondos públicos²⁵. Asimismo, se implementaron tres centros asociativos especializados en liderazgo escolar. El cuadro 5 resume la trayectoria de Chile en esta materia en los últimos treinta años, distinguiendo según las dimensiones de la política y los subsectores escolares afectados.

²⁴ Aunque en los últimos años se ha producido un importante retroceso, ya que la creación de la nueva carrera docente y el aumento de los salarios de los profesores de aula en el sector público y privado subvencionado han provocado una importante reducción de los incentivos para ser director (Weinstein et al, 2020).

²⁵ El Plan de Formación de Directores consiste en que el Ministerio de Educación financia la formación en diferentes programas impartidos por universidades. El promedio de inversión anual es de casi 3 mil millones de pesos y se ha alcanzado, desde el año 2011 a la fecha, una cobertura cercana a los 6.000 profesionales de la educación.

Cuadro 5. Políticas de liderazgo escolar en Chile, según dimensión y subsistema escolar

Dimensión	Subsector afectado	Política
Funciones y atribuciones	Todos	Definición legal del papel de los directores como líderes del proyecto educativo de sus escuelas (2004).
		Creación del Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar (2005, renovado en 2015).
		Se establece por ley el deber de los directores de observar y retroalimentar el trabajo de los profesores (2009)
	Público y particular subvencionado	La ley le asigna a los directores un papel protagónico en el desarrollo profesional de sus profesores (2015).
	Público	Aumento de autonomía en áreas críticas como la composición de sus equipos directivos. (2011)
		Nuevas competencias en materia de contratación de profesores, definición del proyecto educativo, de los planes de mejora y en la gestión de recursos económicos (2017).
Incentivos	Público	Aumento salarial, con énfasis en los contextos escolares desafiantes (2011).
Reclutamiento	Público	Se define un proceso competitivo para la selección de directores (2001, reformulado en 2005, 2011).
		Actualización de los requisitos para acceder a la dirección (2016).
Formación	Subvenciones públicas y privadas	Desarrollo de un programa nacional de formación para líderes escolares (2011).
		Creación de dos centros de liderazgo escolar financiados con fondos públicos para desarrollar la formación, la investigación y el apoyo a las políticas públicas (2015, ampliado a tres centros en 2020).

Fuente: Elaboración propia a partir de Núñez, Weinstein y Muñoz (2010) y Weinstein, Beca y Muñoz (2020)

Finalmente, es importante entender que la ley que creó el nuevo sistema de educación pública hizo algunas modificaciones importantes en cuanto a la función directiva, a través de: i) una clarificación de las funciones y atribuciones de los directores de establecimientos educacionales, ii) un perfeccionamiento proceso de selección de los líderes escolares, así como también de su evaluación de desempeño y gestión, y iii) el hecho de que los Servicios Locales de Educación Pública tienen como una de sus funciones principales entregar apoyo técnico-pedagógico y apoyo a la gestión a los directores y directivos de cada establecimiento educacional (Bellei et al, 2018). De acuerdo con lo que establece esta ley ya puesta en marcha, los directores y directoras son “encargados de liderar el proyecto educativo institucional y de la dirección, administración, supervisión y coordinación de la educación, para su mejora continua” (Ley Nº21.040, 2017). Haciéndose cargo de un vacío histórico en la legislación nacional, la Nueva Educación Pública dio un paso más allá y estableció detalladamente las principales funciones del director de un establecimiento educacional dependiente de un Servicio Local de Educación Pública (ver Cuadro 6).

Cuadro 6. Funciones del director de un establecimiento administrado por un SLEP²⁶

- Dirigir y coordinar, en conjunto con su equipo directivo, el trabajo técnico pedagógico del establecimiento, en lo referido a la organización, planificación, supervisión, coordinación y evaluación de la enseñanza y aprendizaje de los estudiantes.
- Orientar el desarrollo profesional continuo de los docentes y asistentes de la educación, sobre la base de las necesidades del establecimiento, su proyecto educativo institucional, su plan de mejoramiento educativo y los resultados entregados por el Sistema de Desarrollo Profesional Docente.
- Elaborar y proponer al director ejecutivo el proyecto educativo institucional del establecimiento y sus modificaciones, el que deberá ser expresión de la diversidad de la comunidad escolar y atender a las orientaciones del Plan Estratégico Local, consultando previamente al consejo escolar y al consejo de profesores respectivo, de acuerdo con la normativa vigente.
- Elaborar y proponer al director ejecutivo el plan de mejoramiento educativo del establecimiento, consultando previamente al consejo escolar, de acuerdo con la normativa vigente y atendiendo a los objetivos y metas del Plan Estratégico Local respectivo.
- Velar, en conjunto con su equipo directivo, por la ejecución del reglamento interno y el Plan de Convivencia Escolar
- Promover la participación de todos los miembros de la comunidad educativa, en especial a través de su organización en centros de alumnos, centros de padres y apoderados, consejos de profesores y consejos escolares, con el objeto de contribuir al proceso de enseñanza y mejora continua del establecimiento educacional.
- Fomentar la integración del establecimiento bajo su dirección en la red de establecimientos que corresponda al territorio del Servicio Local y participar en las Conferencias de directores del Servicio²⁷
- Promover la integración del establecimiento y su comunidad educativa en la comunidad local.
- Proponer al director ejecutivo los perfiles profesionales y de cargos titulares para docentes y participar en la selección de los docentes y asistentes de la educación, de acuerdo con la normativa vigente.
- Decidir la contratación del personal docente que se incorpore al establecimiento, a partir de una terna propuesta por la comisión calificadora correspondiente
- Administrar los recursos que le sean delegados en virtud de la legislación vigente, comprendiendo además hasta un 10% de los recursos provenientes de la Subvención Escolar Preferencial.
- Rendir cuenta anual de su gestión en audiencia pública al director ejecutivo respectivo o su representante, al consejo escolar y a la comunidad educativa del establecimiento.
- Colaborar con el Servicio Local en la implementación de acciones tendientes a asegurar la trayectoria educativa de los estudiantes y a favorecer la retención y el reingreso escolar para los estudiantes que hayan visto interrumpida su trayectoria educativa.

Fuente: Extracto de la ley 21.040, en Bellei et al (2018)

²⁶ Estas funciones se complementan con lo que establece el resto de la legislación chilena sobre funciones y atribuciones de los directores.

²⁷ Cada director ejecutivo convoca una vez al año a todos los directores de los establecimientos educacionales y a los profesores encargados de escuelas rurales, que dependan del Servicio Local. Esta conferencia tiene carácter consultivo y su objeto será analizar, en conjunto con el director ejecutivo, el estado de avance del Plan Estratégico Local, proponer mejoras para el diseño y la prestación del apoyo técnico-pedagógico que el Servicio entrega a los establecimientos.

Todas las acciones descritas en esta breve sección se enmarcan en el camino seguido por muchos otros países y sistemas educativos que, también en las últimas dos décadas, comenzaron a implementar políticas de fortalecimiento de sus directivos escolares (Pont et al, 2008; Pont, 2020). Si bien estas políticas no han sido organizadas en torno a una carrera profesional directiva coherente (Beca et al, 2020), la trayectoria que ha seguido Chile, particularmente en cuanto a la amplitud de las acciones de política desarrolladas en torno al liderazgo de los directores, y el esfuerzo específico realizado en los últimos años en su educación pública, lo sitúan en un lugar destacado tanto en el concierto latinoamericano como en el global (Weinstein y Hernández, 2016; Pont, 2017; Flessa et al, 2018).

3.3 Liderazgo escolar y políticas educacionales en Chile: ¿qué sabemos hasta ahora?

El tema general en el que se inserta esta investigación, asociado a cómo los directores, directoras y líderes escolares procesan, significan e implementan las políticas educativas, ha sido escasamente abordado por la investigación en Chile (Weinstein et al, 2019). La mayoría de los estudios sobre la relación que los actores establecen con las políticas se ha concentrado en los profesores. Con todo, existen algunos antecedentes relevantes de considerar antes de pasar al capítulo conceptual de este informe de tesis.

La encuesta “La voz de los directores y directoras”, aplicada y analizada por la Universidad Diego Portales desde el año 2016, es uno de los pocos estudios que han observado cómo los líderes escolares se relacionan con las políticas (Weinstein et al, 2018). La evidencia que se desprende de este estudio ha dejado algunos aprendizajes importantes. En primer término, los directores y directoras tienen una evaluación crítica de la calidad de la educación chilena y en general de sus políticas, aunque valoran aquellas iniciativas que le han proporcionado a las escuelas y liceos la posibilidad de contar con nuevos recursos de forma permanente y a los directivos la oportunidad de definir los mejores cursos de acción para mejorar la calidad educativa: la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y el Programa de Integración Escolar (PIE)²⁸. Además, los directores tienen una

²⁸ La Subvención escolar preferencial consiste en una diferenciación de la subvención escolar, que se entrega a los establecimientos educacionales que reciben a la población más vulnerable del país. Estos recursos deben ser invertidos en un plan de mejoramiento educativo. El Proyecto de Integración Escolar (PIE) es una iniciativa a través de la cual el estado provee también recursos adicionales para que los estudiantes con necesidades educativas especiales cuenten con una atención profesional pertinente. Estos recursos llegan a cada establecimiento que decide contar con este proyecto PIE.

visión bastante compartida sobre el ámbito de políticas que requiere reformas más urgentes: la formación inicial docente (considerado por los líderes como el principal obstáculo para avanzar en la calidad de la educación). Por último, estos estudios permitieron también identificar que existen diferencias importantes en la visión que tienen los directores de la educación privada y pública sobre las políticas, especialmente cuando se trata de reformas con un fuerte contenido ideológico (por ejemplo, los directores del sector privado tienen una visión menos favorable al fin del lucro y de la selección de estudiantes).

Además de esta mirada general que entregan las encuestas de opinión, otros estudios recientes en Chile han comenzado a profundizar en el rol que cumplen los líderes escolares en la puesta en práctica de algunas reformas o legislaciones. Es así como algunas investigaciones han tratado de comprender el efecto que las políticas de accountability y rendición de cuentas han tenido sobre las prácticas de liderazgo escolar, concluyéndose en general que estas políticas han ido configurando una función directiva fuertemente presionada por alcanzar ciertos resultados (los aprendizajes y la matrícula, los más importantes), lo que se traduce consecuentemente en una priorización creciente – aunque tensionada por la labor administrativa y la gestión de conflictos – de tareas asociadas con el proceso de enseñanza y el trabajo docente (como la observación de aula) (Weinstein et al, 2016; Rojas y Carrasco, 2021).

Otro de los temas donde se ha estado produciendo una interesante y novedosa evidencia sobre el rol del liderazgo y los directores es el de las políticas de inclusión. Al respecto, los estudios muestran que los directores tienden a compartir los principios de este tipo de políticas (por ejemplo la ley de inclusión y la creación de un sistema de admisión donde los establecimientos no tienen la posibilidad de seleccionar estudiantes), pero al mismo tiempo consideran que en sus establecimientos no cuentan con las capacidades ni recursos suficientes para avanzar hacia un proceso educativo que pueda hacerse cargo eficazmente de la diversidad de situaciones y niveles de aprendizaje de los estudiantes (Rojas et al, 2021). La evidencia que se ha recogido en Chile muestra también que los líderes escolares estarían experimentando las inconsistencias entre las políticas pro-inclusión y las dinámicas de rendición de cuentas en un contexto estandarizado (Valdés y Oyarzún, 2023) y que su compromiso con las políticas de inclusión escolar está de alguna manera condicionado a la existencia de determinados recursos, apoyos externos e incentivos (Inostroza y Pavez, 2024).

Por último, en nuestro país se ha recogido también evidencia respecto a cómo los directores y equipos directivos perciben las políticas directamente dirigidas a la función directiva, cuestión relevante en un escenario en el que estas políticas se han ido enriqueciendo y consolidando en los últimos 20 años (Weinstein et al, 2020), como mostramos en la sección anterior. Sobre estas políticas, en general existe una percepción positiva de los directores, siendo quizás las excepciones más evidentes la calidad y pertinencia de la formación – inicial y continua –, frente a lo cual los líderes consideran mayoritariamente que existe una brecha importante entre sus necesidades y la oferta formativa existente (Muñoz et al, 2019) y la autonomía con la que se cuenta para ejercer la función de director, especialmente en el sector público (Weinstein et al, 2019; Marfán et al, 2023). Por último, la gran mayoría de los directores y directoras en ejercicio considera que debe existir una carrera directiva, es decir, un sistema de desarrollo y trayectoria profesional especial para los directivos escolares, que abarque a todo el sistema escolar que recibe financiamiento público. Esta carrera es interpretada por los directores como una oportunidad de profesionalización y desarrollo profesional, pero también como una medida de justicia y reconocimiento de la función directiva, que habría perdido peso relativo una vez puesta en marcha la carrera docente (UDP, 2024).

Aun cuando la evidencia de esta última sección intenta adentrarse en la subjetividad de los directores en su relación con las políticas, ninguno de estos estudios ha profundizado en el sentido que los líderes asignan a las reformas y cómo las procesan o transmiten a lo largo del tiempo, foco de lo que de aquí en adelante se discute en este informe.

III. MARCO CONCEPTUAL: IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS EDUCACIONALES, LIDERAZGO ESCOLAR Y CREACIÓN DE SENTIDO

Este capítulo tiene como objetivo describir algunos de los principales referentes conceptuales que permiten abordar la pregunta central de esta investigación. Se abordan dos cuestiones clave.

En primer lugar, en la sección 1 de este capítulo, se da cuenta de la literatura de referencia sobre la implementación de políticas a gran escala y el rol que cumplen los líderes escolares en ellas. Esto se hace por medio de 3 subsecciones. Una primera centrada en la complejidad que involucran los procesos de reformas sistémicas como la que se está desarrollando en Chile, especialmente en cuanto a su capacidad para producir cambio educativo sustentable. Una segunda cuyo objeto es sintetizar lo que se sabe sobre los procesos de interpretación y traducción de las reformas cuando llegan a las escuelas. Y una tercera que describe brevemente qué es lo que ha acumulado la investigación sobre el rol que cumplen los líderes escolares en los procesos de implementación de políticas y reformas.

La segunda sección del capítulo se acerca todavía más a los referentes conceptuales que enmarcan la investigación empírica. Para ello, se desarrollan cinco subsecciones. Una primera, describe cuáles son las definiciones más utilizadas para referirse al *sense-making*. La segunda subsección analiza qué rol cumple esta creación de sentido específicamente en los procesos de reforma educacional. La tercera introduce el factor del liderazgo y describe cómo la literatura de las últimas décadas releva el rol de los directivos escolares en la creación de sentido durante las reformas. La cuarta subsección sintetiza los factores que la investigación especializada ha identificado influyen en el proceso de *sense-making* que generan los líderes. La quinta y última parte de esta sección se introduce en cuáles son las consecuencias que tiene la creación de sentido de los líderes, lo que da cuenta de la importancia que tiene este tipo de procesos en la implementación de reformas sistémicas.

El capítulo termina con una muy breve sección que resume cuáles son los aprendizajes que se desprenden de este marco conceptual para la investigación, aprendizajes que se retoman luego tanto en la sección metodológica como de descripción de los resultados de esta tesis doctoral.

1. La implementación de políticas a gran escala y el rol de los líderes escolares

1.1 La complejidad de las reformas sistémicas

Mejorar la calidad de la educación y hacerlo a gran escala es un desafío permanente de los sistemas escolares. Esto ha llevado a los gobiernos de distintas partes del mundo a realizar en las últimas décadas esfuerzos de cambio educativo sistémico y al campo de la investigación a intentar entender cuáles son los resultados de dichos esfuerzos y cómo operan los factores que contribuyen al éxito o fracaso de las reformas. En el último tiempo, a propósito de la pandemia y sus consecuencias socioeducativas, se ha intensificado el debate respecto a cuáles son las reformas educativas más pertinentes para un momento marcado por distintas crisis y un cierto empobrecimiento del aprendizaje de las nuevas generaciones (OECD, 2023).

Uno de los aspectos más relevantes de este debate es que existen distintas perspectivas respecto al contenido de las reformas educacionales a impulsar, cuestión que en muchas latitudes empantana el desarrollo de estas políticas o se traduce en cambios que avanzan en direcciones que no generan consenso en el campo educacional. En general, como planteamos en el capítulo anterior de este informe, las políticas y reformas pueden organizarse dentro de lo que la investigación especializada reconoce como tres “modelos de regulación” educacional predominantes, que determinan desde la forma en la que se organiza la provisión educacional hasta como se financia dicha provisión: el tradicional burocrático-profesional, el de cuasi-mercado inspirado en el pensamiento neoliberal y el estado evaluador vinculado a la noción de nueva gestión pública (Maroy, 2009). En la práctica, estos modelos conviven con distintos énfasis y con diferencias importantes de aplicación entre países, produciéndose en muchos lugares una “hibridación” de las políticas educacionales (Bellei y Muñoz, 2023).

Contrarios a la idea de una hibridación generalizada, algunos actores han planteado más bien que en la actualidad opera un movimiento de reforma educativa mundial (GERM²⁹) que desde los años 90 habría ido evolucionando e imponiendo sus términos en distintos países por medio de sus

²⁹ Por su significado en inglés: Global Education Reform Movement.

políticas prioritarias (Sahlberg, 2023): la competencia entre escuelas, la estandarización de la enseñanza y el aprendizaje, la priorización de la alfabetización básica y las matemáticas, la responsabilización en base a pruebas y la privatización de la educación pública. Estas políticas seguirían avanzando en distintos lugares del mundo, a pesar de que la evidencia respecto al cambio educativo sustentable cuestiona el beneficio que ellas podrían tener para la educación del siglo XXI (Fullan, 2021; Zancajo et al, 2022). Chile, como ya se ha dicho en este informe, es una expresión concreta tanto de la hibridación de las políticas como de la predominancia de un enfoque de cambio basado en el mercado y la evaluación con altas consecuencias.

En los últimos años, y en parte por la oportunidad que representó la pandemia para reflexionar en torno al presente y futuro de los sistemas educativos, se ha producido en el mundo un interesante debate respecto al “para qué” y el “cómo” de las reformas educativas (Zhao, 2020; Darling-Hammond et al, 2021; Fullan, 2021; Netolicky, 2021; Reimers, 2021). En este marco, se han elaborado propuestas de cambio sistémico entre los que destaca, por ejemplo, el trabajo de la Comisión Internacional sobre los futuros de la educación convocada por UNESCO, cuyas conclusiones arrojan una síntesis interesante de énfasis de política educativa necesarios en el escenario post pandemia: un pedagogía organizada en torno a la colaboración y la solidaridad, con foco en las capacidades intelectuales, sociales y morales; planes de estudio que pongan énfasis en el aprendizaje ecológico, intercultural e interdisciplinario, además de capacidad crítica y de aplicación de saberes; una mayor profesionalización de la enseñanza, trabajo colaborativo y reconocimiento docente; escuelas como espacios protegidos al promover inclusión, equidad y bienestar individual/colectivo; y ampliar la educación a lo largo de la vida y en diferentes espacios culturales y sociales (UNESCO, 2021).

No es objetivo de esta tesis dar cuenta de la riqueza que tiene la conversación sobre los distintos tipos de reformas o las direcciones que estas reformas pueden tomar y están tomando en la práctica. Sí interesa entender de qué hablamos cuando hablamos de estas reformas a gran escala y por qué se plantea frecuentemente que estas reformas tienden a fracasar.

Las reformas educacionales a gran escala pueden definirse como un cambio profundo en la estructura del sistema educativo (Fagerlind y Saha, 1989) que tiene como pretensión transformar y mejorar el funcionamiento de dicho sistema en su conjunto (Hargreaves y Shirley, 2012; Rivas et al,

2013; Reimers, 2020). Sea cual sea el enfoque y dirección que quiera dársele a una reforma de este tipo, la evidencia es contundente respecto a la complejidad de este fenómeno, y en el campo se reconoce que se sabe todavía poco sobre algunas de las dimensiones involucradas en este tipo de procesos (Fullan, 2007; Hargreaves y Shirley, 2009; Cohen y Mehta, 2017; Reimers, 2020).

Una parte de la complejidad de las reformas sistémicas tiene que ver con lo desafiante que resulta que los esfuerzos de cambio logren afectar la esencia del sistema educacional: las prácticas de enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes. En este sentido, el éxito de una reforma o política de este tipo se juega en su capacidad de movilizar el cambio a nivel de la unidad esencial del sistema: las escuelas y sus actores clave (Fullan, 2002; Elmore, 2010). Esta tarea es compleja debido a que las instituciones educativas poseen su propia “gramática” (Tyack y Cuban, 1995) y a que las políticas o reformas son una variable más entre varios otros factores que determinan la práctica educacional (McLaughlin, 1987; Sarason, 1990; Elmore, 2010; Hargreaves y Shirley, 2012). Por lo mismo, como plantea Liljenberg (2015), “desde finales de los años 70, se ha utilizado la imagen de las organizaciones educativas como sistemas “débilmente acoplados” (Weick, 1976) para explicar la conexión relativamente débil que existe entre el entorno institucional y las actividades de instrucción que tienen lugar en las escuelas”.

Por estas razones y otras, cuando se analizan los resultados de las políticas y reformas a gran escala, en general éstas han sido criticadas por hacer demasiado hincapié en las dimensiones técnicas del cambio y subestimar la influencia de los contextos sociocultural, cognitivo y político (Sarason, 1996; Cuban, 2013; Datnow et al, 2023). En esta línea, hace ya algunos años House y McQuillan (2005) advirtieron la necesidad de analizar las reformas escolares que tienen la aspiración de afectar el trabajo a nivel de las escuelas desde tres perspectivas que interactúan entre sí en la práctica: la esfera tecnológica, la política y la cultural, que sintetizamos a continuación:

- La dimensión *tecnológica*, que tiene la “producción” como su imagen o metáfora principal. La preocupación central de esta perspectiva es lograr que “el trabajo se haga mejor”. Conceptos clave de esta perspectiva del cambio son los objetivos, las tareas y los resultados. Su criterio de evaluación es la eficiencia y la disciplina más pertinente para su análisis, la economía. Muchas de las reformas escolares son analizadas y llevadas a cabo con esta perspectiva como base.

- La dimensión *política*, que tiene la “negociación” como su imagen predilecta. Los conceptos clave en este caso son el poder, la autoridad y los intereses en disputa. Su criterio de evaluación es la legitimidad de la autoridad y del cambio propuesto y la disciplina con mayor pertinencia la ciencia política. Esta perspectiva sería menos recurrente en la aplicación de las políticas, a pesar de su evidente incidencia en el éxito de cualquier iniciativa de cambio.
- La dimensión *cultural*, que descansa en la idea e imagen de “comunidad”. Los conceptos centrales de esta perspectiva son la cultura, los valores, los significados y las relaciones sociales. Su preocupación principal y criterio de evaluación es la autonomía e integridad cultural. La disciplina más pertinente para su análisis es la antropología social. Su incorporación como perspectiva ha sido la más limitada debido a la subestimación de los factores contextuales y socioculturales en el desarrollo de las políticas educativas, y al efecto de la globalización de estas políticas (Rizvi y Lingard, 2013).

La implicancia medular de ésta y otras categorizaciones sobre las reformas a gran escala es que las consecuencias de los cambios que éstas promueven tienden a ser más eficaces cuando se hacen cargo en su diseño e implementación de estas distintas dimensiones. Las políticas que abordan parcialmente el fenómeno del cambio educativo (por ejemplo, una reforma curricular que no prioriza la transformación cultural que supone su adecuada implementación) pueden derivar en reformas que solamente implican una ética del cumplimiento y no del cambio profundo (Yurkofsky, 2022). Desde una perspectiva institucional, se ha planteado también que el fracaso de muchas de las reformas se explicaría por la incapacidad de los reformadores para considerar a los centros educativos como instituciones sociales, dejando fuera de la planificación y ejecución de los cambios cuestiones clave como la cultura organizacional o las estructuras de poder que tienen las escuelas (Olson, 2003).

Cuando el desarrollo de capacidades de un sistema escolar es frágil y se aplican reformas con aspiración de cambio sistémico con pocos recursos y apoyos (como ocurre frecuentemente en la realidad de los países en América Latina), los estudios han descubierto que los educadores aplican los aspectos superficiales de la reforma cambiando por ejemplo la estructura de las clases, algunas rutinas dentro y fuera del aula o se usan nuevos materiales sin comprender las teorías y los principios que impulsan esas prácticas (Spillane et al., 2002; Cuban, 2013; Datnow et al, 2022). En este plano, y por cierto dependiendo de la reforma de la que se trate, el aprendizaje acumulado por

la investigación sobre cambio educativo es contundente: la transformación sustentable requiere profundidad, vale decir, una alteración en las creencias, en las normas, en la gestión escolar, en la pedagogía y en la interacción social dentro los centros escolares, superando el uso superficial de nuevos materiales, procedimientos o actividades (Fullan, 2002; Coburn, 2003).

Con todo, la investigación especializada también ha mostrado que hay casos de reformas efectivas. La evidencia sugiere que las reformas educacionales a gran escala tienden a lograr mejor sus objetivos cuando i) las nuevas políticas ofrecen soluciones prácticas a problemas que son percibidos como relevantes por los actores; ii) las soluciones, más que ser estandarizadas y verticales, apuestan por el desarrollo de capacidades de los actores clave (con recursos, herramientas, asesoría); iii) las políticas consideran algunos mecanismos de rendición de cuentas, aunque su énfasis está en el apoyo y la formación; iv) las acciones tienen un objetivo, radio de influencia y metas claras y conocidas por los actores que forman parte de la política; y v) las políticas logran un fuerte apoyo desde los protagonistas que están en la base del sistema (directivos y docentes), apoyo que ha sido trabajado explícitamente en el proceso de diseño y ejecución del cambio (Hargreaves y Shirley, 2009; Reimers, 2020; Mehta y Cohen, 2017).

En América Latina, la investigación sobre reformas a gran escala, sus efectos y factores asociados es escasa. La poca evidencia disponible indica que los esfuerzos de cambio sistémico que han mostrado resultados favorables comparten algunas características con procesos de otras latitudes (como el mundo anglosajón), pero también se diferencian en que cuentan en general con condiciones más débiles en el plano institucional, lo que hace que cuestiones como la gobernanza de las reformas, la estabilidad de las políticas en el tiempo, la profesionalización de las instituciones públicas y la legitimidad social de los cambios adquieran un peso cualitativamente mayor (Rivas y Sánchez, 2020). A pesar de esta evidente particularidad, en este campo se ha producido una reflexión pobre respecto a cómo mejoran los sistemas escolares de forma contextualizada, lo que conduce a que muchas veces el análisis se reduzca a la revisión de experiencias internacionales muy distantes cultural y socioeducativamente de la realidad latinoamericana (Rivas y Sánchez, 2020; Rivas, 2023). Tener una reflexión de política educacional propia es todavía más importante si se asume que efectivamente América Latina (así como África y Medio Oriente) ha sido un espacio de experimentación de cómo hacer política educativa en un momento donde no existían respuestas

claras (Sahlberg, 2023). Nuevamente el caso chileno y su experimento de un sistema educacional basado en el mercado es expresión fiel de esa realidad.

1.2 De la implementación a la traducción y apropiación de las reformas

La implementación, en el ámbito de la política educacional, puede entenderse como el proceso de traducción de los objetivos específicos de una política en cambios educativos concretos a nivel de las escuelas (Gouedard et al, 2020). La investigación educacional ha observado con detención hace décadas la importancia que tiene esta fase de las reformas para el logro de sus objetivos (Elmore, 1983; Honig, 2006; Datnow y Park, 2012; Gouedard et al, 2020), abordando la compleja relación que se produce entre los gobiernos, las políticas y su impacto en el mundo de la acción educativa (O'Toole, 2000). El conocimiento acumulado sobre este tema es profuso, sobre todo respecto a cómo los actores y las comunidades influyen en el proceso de implementación de las políticas o reformas (Verger y Skedsmo, 2021). Se sabe también que cada escuela vive los procesos de implementación de una manera única y particular (Hubner et al, 2021) y que la cultura escolar influye de manera decisiva en las posibilidades reales que tienen las reformas de cambiar la práctica (Hargreaves y Shirley, 2012).

Sobre esta base de conocimiento, se ha planteado crecientemente que la implementación de las reformas o políticas debería entenderse como un proceso iterativo y político, en el que los actores influyen decisivamente en los productos y resultados de las políticas, y ya no más como una fase técnica, un flujo vertical de “arriba hacia abajo” o como un proceso puramente lineal (Viennet y Pont, 2017). La investigación respalda fuertemente esta visión, reconociéndose en general que la perspectiva de la “implementación” en general analiza las políticas de forma aislada y siguiendo un esquema vertical (desde la «elaboración» a la «aplicación»), lo que tiende a dejar fuera la particularidad de cada escuela y las interpretaciones o experiencia cotidiana que construyen los actores sobre las mismas. Bajo este prisma, el desafío sería estudiar y comprender la “puesta en práctica” o actuación respecto a las políticas (*enactment* es el concepto utilizado en inglés) y no su mera “implementación” (Ball et al, 2011b).

Así, la evidencia indica que los “implementadores” traducen las políticas elaborando su propia interpretación y contextualización (McLaughlin, 1987; Spillane et al, 2002; Ball et al., 2011), que esta

traducción se realiza en el marco de una tensión entre las demandas externas que estas reformas implican y los objetivos que tienen las escuelas (Honig y Hatch, 2004; Ball y Maroy, 2009) y que por lo mismo la puesta en práctica (o “enactment”) de la política en la escuela es siempre distinta al “mandato” que esta política establece (Spillane et al, 2002; Braun et al, 2011). Algunos investigadores han incluso llegado a sugerir que en lugar de que la política influya en la práctica de las escuelas, la relación causal es inversa: los profesores y líderes adaptan, interpretan y, en algunos casos, transforman las reformas cuando éstas llegan a la base del sistema escolar (Cohen y Ball, 1990; Tyack y Cuban, 1995). Otra mirada complementaria es la que entiende la implementación como un proceso de aprendizaje de quienes están involucradas en ella, y en el cual más sentido adquiere la idea de que se trata de un proceso de adecuación e interpretación (Woulfin, 2016).

El proceso de implementación y traducción de las políticas a nivel de las instituciones escolares implica en general un conflicto de poder, ya que las escuelas son también espacios políticos de lucha y controversia (Ozga, 2000; Colman, 2021). Un texto que es referente sobre los problemas que enfrentan las reformas a gran escala aborda esta problemática muy específicamente: existe una asimetría de poder en las relaciones del sistema educacional (entre dirigentes y dirigidos) que explica una parte importante de la resistencia que los actores de la educación muestran frente a las reformas; además, dado que esta asimetría se refuerza la mayoría de las veces con diseños de reformas “top-down” (o “de arriba hacia abajo”, sin una participación activa de los implementadores), es más recurrente encontrar rechazo que apoyo a los cambios desde los actores que están en la base del sistema educativo. Las reformas difícilmente serán efectivas mientras no logren involucrar estrechamente a sus protagonistas y comprender en profundidad la cultura y resistencia al cambio propio de este sistema (Sarason, 1990).

Relacionado con lo anterior, es importante reconocer que uno de los principales desafíos – y por tanto ámbito de investigación – de los procesos de implementación de las reformas y políticas tiene que ver con su capacidad para generar adhesión o lograr la “propiedad del cambio” (*reform ownership*, en inglés) (Coburn, 2003). La adhesión es una condición para la sustentabilidad de las reformas, ya que las propuestas de cambio solo pueden fructificar en la medida que las partes interesadas en la base del sistema, especialmente los directivos y profesores de aula, tienen la capacidad de facilitar, mantener y hacer crecer el cambio por sí mismos en lugar de depender de promotores externos. Esta adhesión o “apropiación”, planteada por otros actores como

compromiso (*engagement*) con el cambio, es fundamental para todo el proceso de implementación y sería tan relevante como el diseño mismo de la política (Viennet y Pont, 2017).

A pesar del recorrido que ha hecho este campo de investigación y de la propia experiencia de implementación de políticas en distintos lugares del mundo, la evidencia disponible indicaría que los gobiernos y políticas en general han prestado poca atención a los procesos de implementación, cuestión que se ve reflejada tanto en las múltiples dificultades que encuentran las reformas para ponerse en marcha como en los propios resultados de estas políticas (Gouedard et al, 2020). De todas formas, algunos estudios comparados muestran que, dado que las políticas se desarrollan en contextos cada vez más complejos, gradualmente algunos sistemas escolares y sus autoridades van abandonando las lógicas puramente verticales, reemplazándolas por estructuras y relaciones más horizontales e interaccionales para asegurar adecuados niveles de compromiso e involucramiento con las reformas (Viennet y Pont, 2017).

1.3 El rol de los líderes escolares en la implementación de políticas

Los líderes escolares, especialmente los directores de escuela, cumplen un rol fundamental en el proceso de traducción e implementación de reformas sistémicas (Fullan, 2017). Los líderes son la primera línea de recepción y conformación de un significado de las demandas que suponen las políticas, por lo que cada vez se estudia con mayor atención el rol particular que tienen directores y otras funciones directivas en la implementación de éstas (O’Laughlin y Lindle, 2015). Los líderes cumplen un rol distinto al resto de los actores del sistema escolar (Ball et al, 2012), aunque comparten con los profesores lo que la literatura sobre implementación de reformas conceptualiza como “street-level bureaucrats” (Lipsky, 2010), vale decir, actores que protagonizan la ejecución de cambios en la base del sistema y que cuestionan sus prácticas habituales fruto de esas nuevas políticas (Knapp & Feldman, 2012; Lipsky, 2010; Pietarinen, Pyhältö, & Soini, 2017).

Uno de los hallazgos más contundentes de la investigación en este plano es que los líderes y directores cumplen un rol mediador en la implementación (Stevenson, 2006), dado que lideran la construcción de significado respecto a las demandas externas (Bridwell-Mitchell, 2015) y administran la compleja tensión entre estas demandas y las prioridades internas de la escuela (Liljenberg, 2015). Los líderes (y su interpretación sobre el cambio propuesto) son el primer eslabón

de un proceso en el que luego operan sucesivas decisiones y acciones de los actores a nivel de la escuela. Como plantean Spillane et al (2002): "la aplicación de la reforma implica interpretación, porque los responsables de la aplicación deben averiguar qué significa una política y si se aplica a su centro escolar y cómo, para decidir si ignorarla, adaptarla o adoptarla a nivel local y cómo hacerlo".

La tarea de mediación que realizan los líderes es una labor que la evidencia también indica tiende a concentrarse en el desafío de dotar de coherencia a las distintas demandas y políticas que afectan a las comunidades educativas. Se trata de una labor eminentemente "política", ya que por una parte los directores de escuela son trabajadores que dependen de una autoridad (nacional y/o local) y deben hacerse responsables frente a ella respecto a la aplicación de la política; mientras que, por otra parte, los mismos líderes dependen de los profesores para aplicar con éxito las reformas, para lo cual deben sortear las resistencias que estos procesos pueden implicar. Esta doble responsabilidad de los líderes está marcada por la dependencia y el conflicto, para lo cual se recurre a distintas estrategias, entre las que resalta el esfuerzo por asegurar un piso de coherencia en la instrucción o proceso de enseñanza o la transformación de la demanda externa para que la escuela sea protegida de aquellas influencias que consideran poco provechosas (Spillane et al, 2002; Liljenberg, 2015).

El rol de los líderes en la implementación de reformas o nuevas políticas tiene también efectos documentados por la literatura. Uno de estos efectos es que la interpretación y luego la administración que hacen los directores de estas reformas inciden de forma relevante en la disposición favorable o resistencia de sus escuelas y profesores frente a los cambios que las políticas proponen (Molla y Gale, 2019). El éxito de la implementación dependería entonces, al menos parcialmente, de la medida en que los líderes escolares aceptan, rechazan o adaptan la demanda externa que estas reformas implican (Ganon-Shilon y Schechter, 2018). Se ha aprendido que incluso los líderes escolares menos críticos o más diligentes dan su propio significado a las políticas y ajustan sus percepciones sobre ésta en función de su contexto local, afectando así la implementación en su escuela como organización (Coburn, 2005).

Por último, la investigación especializada también ha mostrado que el rol mediador de las políticas que ejercen los líderes se vuelve más crítico en momentos de cambios profundos y de incertidumbre o crisis (Gawlik, 2015; Shaked y Schechter, 2018; Hooze y Pont, 2020). Esto se debería a que en este

tipo de contextos la labor de conducción y toma de decisiones se vuelve aún más preponderante, pero también porque en dichos contextos emerge en general un fuerte nivel de compromiso de los directores y directivos con el bienestar de los niños y una creencia en el poder de las escuelas para marcar la diferencia (Bradbury et al, 2022).

2. El *sense-making* de las reformas: definición, determinantes y consecuencias

Una de las perspectivas más interesantes para dar cuenta de la forma en la cual los actores - en el caso de esta investigación, los líderes y directivos escolares - se relacionan con las políticas o reformas educacionales es la del *sense-making* ("hacer sentido", en español). En esta sección se aborda este campo de estudio, revisando el concepto, analizando su uso en el ámbito educacional y luego describiendo cómo se aplica específicamente a la labor de los directores de escuela. Como se verá, de esta sección se derivan parte importante de las definiciones conceptuales y metodológicas que orientaron el trabajo empírico de esta investigación doctoral.

2.1 ¿Sense-Making?

El concepto de *sense-making* proviene del campo de estudio de las organizaciones, aunque se ha ido extendiendo a distintas disciplinas (Weick, 1995). Existen distintas definiciones, por lo que listaremos acá algunas de las más relevantes y útiles para los objetivos de esta investigación:

- El *sense-making* o creación de sentido consiste en *"el proceso por el cual las personas trabajan para dar sentido a su experiencia. Para entender lo que está pasando a su alrededor y actuar en consecuencia, las personas deben seleccionar ciertos aspectos de la realidad, los organizan en una estructura coherente y luego interpretan esa estructura en función de sus propias perspectivas y experiencias"* (Weick, 1995).
- También ha sido definido como un *"proceso continuo a través del cual las personas trabajan para comprender cuestiones o eventos que modifican su rutina y generan un nuevo escenario o contexto"* (Maitlis y Christianson, 2014).
- Este proceso creativo se ha descrito por otra parte como *"el acto cognitivo de asimilar información, enmarcarla y utilizarla para definir acciones y comportamientos de una manera que pueda gestionarse el significado para los individuos"* (Evans, 2007).

- Finalmente, se ha planteado que el *sense-making* “*implica reunir puntos de vista distintos para crear una comprensión plausible de la complejidad que nos rodea y, sobre esa base, poner a prueba esa comprensión para perfeccionarla o, si es necesario, abandonarla y empezar de nuevo*” (Ancona et al, 2020).

De esta selección de definiciones pueden extraerse tres ideas principales (aunque por cierto hay varias otras presentes). La primera es que el *sense-making* supone para las personas dar sentido a la información, los eventos y las situaciones que se encuentran en el ambiente de una organización. La segunda es que se trata de una actividad cognitiva y social, que implica la búsqueda de significado y la creación de una comprensión de la información disponible, especialmente en contextos de cambio, ambigüedad e incertidumbre. En este mismo sentido, como tercer elemento, el *sense-making* es fundamental para el éxito de la organización, pues las decisiones frente a estos escenarios cambiantes dependen de esta construcción activa de significado, de la interpretación de los nuevos eventos y de la creación de narrativas coherentes.

Otras definiciones del *sense-making* relevan algunos aspectos específicos del contenido y del proceso en el que esta creación de sentido se produce (Evans, 2007). Así es como algunos actores relevan que una parte central de este proceso es la detección de problemas que pueden generar las nuevas situaciones (Sproull et al, 1991), mientras que otros se concentran en entender cómo los primeros esquemas o mapas mentales que elaboran las personas son determinantes en la creación de sentido y el comportamiento posterior (Ogawa, 1991). En una línea similar, Gilmore y Murphy (1991) ponen énfasis en que el proceso de *sense-making* implica una elección de fenómenos y variables, por lo que la esencia de esta creación de sentido es precisamente esa selección que realizan los individuos.

Una de las frases más recurrentes en la literatura especializada sobre *sense-making* es que este proceso tiene un carácter eminentemente social. Weick (1995) argumentó que la creación de sentido opera siempre en un contexto de proyectos en curso y de conformación de la identidad de las organizaciones, por lo que no puede entenderse como un asunto individual. La creación de sentido es también situacional, vale decir, ligada a la situación específica en la que se perciben los estímulos externos, se interpretan y, posteriormente, se actúa sobre ellos (Weick, 1995). Tanto las

interpretaciones como las acciones que se derivan del proceso de *sense-making* están habilitadas y restringidas por la adecuación social y el significado colectivo.

Otro aspecto relevante asociado a la conceptualización del *sense-making* tiene que ver con las fases por las que transita este proceso. Si bien existen para esto diversos enfoques alternativos, uno de los más consistentes y utilizados es el que distingue tres procesos relacionados: la creación, la interpretación y el “enactment” (o puesta en práctica) (Weick, 1995). En el primero, las personas se enfrentan a la situación desconocida y confusa (luego de darse cuenta de la misma), construyen una primera idea a partir de su experiencia y de alguna manera conforman un mapa mental que organiza la información que están recibiendo. Por supuesto, esto deriva en tantos mapas como personas existen. En la segunda fase – de interpretación – los individuos transforman su sentido inicial en uno más organizado, que es fruto de las primeras interacciones e intercambios con otros y que tiende a revelar mejor lo que está ocurriendo, neutralizando de alguna manera los juicios previos. Por último, el proceso de puesta en práctica o “enactment” lleva a los individuos a traducir sus conocimientos en acciones, como conversaciones, reuniones, elaboración de artefactos, etc. (Ball et al, 2011); en esta última fase, las personas incorporan la nueva información y pasan a la acción en base a la interpretación que han creado (Ganon-Shilon y Schechter, 2017)³⁰.

Finalmente, la literatura especializada ha establecido una conexión permanente entre los procesos de *sense-making* y el ejercicio de liderazgo en las organizaciones, debido a que la forma que adquiere esta creación de sentido son el resultado del grado en que los líderes y las partes interesadas se comprometen a “dar sentido”, es decir, a intentar influir en la comprensión de los demás sobre un determinado fenómeno (Maitlis, 2005).

³⁰ Desde esta perspectiva, mientras que la interpretación toma el objeto (por ejemplo, un texto legal de una política o los datos sobre el desempeño de los estudiantes como algo dado), el *sense-making* implica notar, poner entre paréntesis, reflexionar y actuar de forma iterativa sobre las señales que está entregando la nueva situación (Weick, 1995). El *sense-making* es, de esta manera, un proceso de construcción de la interpretación, que incluye además su puesta en práctica.

2.2 *Sense-making* y reformas educativas

¿Pero cómo se relacionan los cambios y reformas con el *sense-making*? El *sense-making* es desencadenado por situaciones de cambio, ambigüedad, incertidumbre, sorpresa o discrepancia derivadas de los cambios en el entorno institucional de una organización y de las interrupciones de la práctica laboral organizativa (Weber y Glynn, 2006; Weick et al., 2005). Y una reforma o nueva política hace precisamente eso: genera un nuevo escenario o contexto en el que las comunidades educativas se desenvuelven. Frente a este escenario desconocido, como ya hemos dicho, las personas y organizaciones *construyen un significado* que le da una estructura a la situación y hace posible la acción (Gannon-Shilon y Schechter, 2017).

La investigación sobre la creación de sentido plantea que si bien los individuos participan constantemente en el proceso de enmarcar y dar sentido a su entorno, los estudios indican dos ocasiones principales para la creación de sentido: el cambio y/o las crisis (Weick, 1995; Evans, 2007). En estos contextos, el rol del *sense-making* se intensifica (Gawilk, 2015), por lo que las reformas educativas son espacios donde este proceso se exagera y vuelve más complejo. En este contexto, el enfoque del *sense-making* es útil para entender cómo los individuos procesan, interpretan y en última instancia aplican los procesos de cambio educativo a gran escala, lo que a su vez implica reconocer que, como hemos dicho anteriormente, los actores educativos son un agente decisivo en su éxito o fracaso. Como describen muy claramente Spillane et al. (2006), "considerar el fracaso de la aplicación de una política exclusivamente como resultado de la falta de claridad o de los intentos deliberados de ignorar o sabotear la política deja de lado la complejidad de los procesos humanos de creación de sentido, que son consecuencia de la propia implementación".

Esta estrecha relación entre el *sense-making* y la implementación de procesos de reforma a gran escala también tiene que ver con el hecho de que la creación de sentido es condición para la efectividad de una política (Gannon-Shilon y Schechter, 2019a). La literatura ha mostrado de forma contundente que un determinante clave de la eficacia de las reformas es la forma en la que éstas se implementan y también que las políticas rara vez se aplican tal cual se prescriben (Young y Lewis, 2015; Rigby et al, 2016). Dado que las reformas implican demandas externas que exigen a las comunidades escolares nuevas respuestas que acorten la brecha entre lo que se espera de los

actores y sus capacidades (Saltrick, 2010), el *sense-making* podría entenderse como una manera de elaborar esas respuestas, por medio de una interpretación contextualizada y orientada a la acción de las demandas locales y externas (Ball et al, 2011b).

Una última reflexión importante sobre el *sense-making* en contextos de reformas a gran escala es que este proceso de creación de sentido puede dirigirse en distintas direcciones, debido a que ese sentido se construye en un escenario de expectativas institucionales y de política que pueden ser ambiguas e incluso contradictorias. En ese marco, el *sense-making* nunca conduce a una imagen impecable o inamovible de lo que está ocurriendo (Ancona et al, 2020). Además, el proceso de creación de sentido implica la conformación de un significado en el momento actual, pero implica también una cierta mirada de futuro o expectativa sobre el cambio que se está promoviendo (Reid, 2017; Yurkofsky, 2021), lo que se traduce en una mayor amplitud de interpretaciones y significados desde los líderes. La evidencia empírica muestra, consistentemente con todo lo anterior, que los líderes responden y crean distintos tipos de interpretaciones frente a una misma política (Ganon-Shilon y Schechter, 2017; Yurkofsky, 2022).

2.3 *Sense-making* y liderazgo escolar

Aun cuando parte importante de la aplicación del enfoque del *sense-making* en educación se ha dirigido hacia los docentes como agentes clave en esta construcción de sentido, en los últimos años la investigación ha ido dando mayor relevancia al rol que cumplen los líderes escolares (Coburn, 2005). Además, la investigación ha priorizado el estudio de los líderes en tanto “influenciadores” del *sense-making* que desarrollan los profesores, y solo una porción limitada de estudios ha examinado cómo los propios directores y directivos generan sentido en el contexto de reformas o nuevas políticas (Spillane et al., 2002b; Jennings, 2010; Gawlik, 2015; Schechter et al, 2016).

Los líderes serían uno de los principales “sense-makers” de los sistemas educacionales, al poner en práctica una interpretación de sus políticas de acuerdo con los intereses locales, afectando la forma en la que se aplican las reformas (Bridwell-Mitchell, 2015). La mayoría de los estudios sobre este tema converge en dos ideas centrales: i) los líderes crean un sentido propio e interpretan las políticas de acuerdo con su contexto particular y ii) los líderes transmiten este sentido sobre la política a sus equipos docentes, afectando la comprensión y adhesión de la comunidad frente a esta

política (Coburn, 2005; Evans, 2007; Rigby, 2015; Gawlik, 2015; Ganon-Shilon y Schechter, 2017; Augustinsson et al, 2018; Nordholm et al, 2021; Trujillo et al, 2021). Así, los líderes construyen primero su propia interpretación respecto a las reformas, para luego llevarla a su centro escolar (Ryan & Wignall, 1996; Spillane et al., 2002; Evans, 2007) y sus profesores, “filtrando” contenido y dando sentido a aquello que proviene de las políticas (Coburn, 2005). Los líderes cumplen entonces un rol activo en la interpretación y traducción de las políticas; y el sentido que asignan a las acciones de política termina siendo determinante en las decisiones que luego terminan tomando en la práctica escolar (Constantinides, 2022).

El rol de los líderes en la creación de sentido en las instituciones escolares es fundamental porque de alguna manera a través de ella se “resuelve” un conflicto que desafía la función de los directivos: la tensión permanente que debe gestionarse entre los intereses internos y las demandas externas (Darling-Hammond, 2007; Fuller, Henne, & Hannum, 2008; Rigby, 2015). Las formas en las que se aborda este conflicto son diversas. Los líderes pueden tomar una posición de responsable de la política, cumpliendo un rol activo en equilibrar demandas externas e internas o bien posicionarse solamente como un implementador cuyo deber es poner en práctica las demandas externas (Schechter et al, 2016). Si los líderes generan un proceso de significación efectivo, por medio del *sense-making* los directores y directivos pueden generar una comprensión coherente del cambio desde “adentro hacia fuera” (Stosich, 2017), disminuyendo así la confusión que muchas veces producen los procesos de implementación de reformas, generando una cierta estabilidad (Cornelissen, 2012).

El *sense-making* de los líderes es entonces determinante en los procesos de reforma. Como plantea Coburn (2005): “los directores influyen en la aplicación por parte de los profesores al configurar el acceso a las ideas políticas, participando en el proceso social de interpretación y adaptación, y creando condiciones sustancialmente diferentes para el aprendizaje de los profesores en las escuelas”. Los líderes tendrían un papel único en los procesos de implementación de cambios en las políticas, debido a que son el eslabón que conecta con la experiencia de los docentes en esas reformas (Spillane, 2002b; Comstock y Margolis, 2021); este papel, como ya hemos dicho anteriormente, se intensifica y vuelve más crítico en contextos de crisis y cuando se reciben múltiples influencias simultáneas, como ocurre con reformas de envergadura como la que esta tesis estudia en profundidad (Gawilk, 2015; Drysdale y Gurr, 2017).

La centralidad que tiene este proceso permanente de construcción de sentido en el despliegue del liderazgo ha redundado en que algunas investigaciones consideren al *sense-making* incluso como una dimensión del liderazgo efectivo - aquel que contribuye a la mejora de los procesos y resultados en su contexto - o establezcan la relación que existe entre el *sense-making* y dicha efectividad (Gawlik, 2015; Meyers y Hambrick, 2017; Ancona et al, 2020).

Es importante reconocer que la investigación especializada ha ido complejizando su perspectiva sobre el liderazgo y la creación de sentido en términos de los actores que ejercen influencia en los centros escolares. Así, si bien la evidencia distingue que los directores son quienes tienden a tener una preponderancia mayor en los procesos de implementación, crecientemente se ha venido estudiando el rol que cumplen los equipos directivos y los denominados “líderes medios”³¹ (Shaked y Schechter, 2018). La evidencia sobre estos actores indica que los líderes medios tienden a esperar una mayor prescripción desde las políticas que la que necesitan los directores, ya que estos últimos tendrían siempre una expectativa mayor de contar con posibilidades de influencia en la implementación. Los líderes intermedios construirían un sentido más cercano al de los profesores que al de los directores (Skerritt et al, 2021).

Resumiendo hasta acá, podría decirse que la creación de sentido es una práctica social, en la que los directores y directivos escolares interactúan con su entorno y con otros actores para darle un significado al nuevo contexto que generan las reformas o políticas. El papel de los líderes en la configuración de un proceso compartido de creación de sentido es fundamental, ya que los resultados efectivos de una reforma educativa no dependen solo de los fundamentos conceptuales de la reforma o de su diseño adecuado, sino también de su realización con éxito por parte de los miembros de la escuela que lideran la aplicación de la reforma en sus centros (Young y Lewis, 2015; Day, Gu, y Sammons, 2016; Gawlik, 2017; Viennet y Pont, 2017).

³¹ Líderes escolares que tienen o no una responsabilidad formal, pero que cumple un rol preponderante en el ejercicio del liderazgo en la estructura de la organización escolar (Shaked y Schechter, 2018).

2.4 Factores que influyen en el *sense-making* que desarrollan los líderes

Esta investigación tiene como objetivo entender cómo se produce el proceso de *sense-making* en el marco de una reforma específica: la Nueva Educación Pública; lo que supone entender cuáles son los factores que influyen en cómo los líderes escolares entienden y dan sentido a las reformas y nuevas políticas. Dentro de la evidencia disponible, en general, se reconocen dos tipos de “afluentes” del *sense-making*.

El primero de ellos podría definirse como de tipo individual, donde destacan variables como la experiencia y el conocimiento previo de los líderes, sus convicciones y creencias, las ideas que tienen los líderes sobre la identidad profesional y las asociaciones afectivas o emocionales que genera la(s) reforma(s) en ellos (McLaughlin, 1987; Weick, 1995; Coburn, 2005; Spillane et al, 2006; Evans, 2007; Carraway and Young, 2015).

La investigación sobre esta primera dimensión muestra que en la creación de sentido respecto a las reformas operan conjuntamente los sistemas de creencias que tienen los líderes con las experiencias previas que han tenido con las políticas y con su propio trabajo (Ingle et al, 2011). En este sentido, los líderes percibirían los nuevos mensajes o señales del entorno, pero construirían una comprensión de los mismos a través de sus creencias y prácticas preexistentes (Spillane y Jennings, 1997; Gawlick, 2015). Como plantean Dulude y Milley (2021), es fundamental comprender que la creación de sentido se origina primero con una experiencia individual, y es por esto que varios estudios se han centrado en cómo los esquemas o visiones de mundo de los líderes afectan este proceso de *sense-making* (Coburn, 2001; Hill, 2001; Dulude et al. 2017). Recientemente se ha añadido como factor relevante la identidad y la identificación de los líderes escolares: el proceso de *sense-making* se vería influenciado por la identidad profesional de los directivos (que puede estar más o menos alineada con los objetivos de la reforma) y también por la "identificación" de los mismos con la política propiamente tal (Mizrahi-Shtelman, 2019; Andersson, 2020). La evidencia disponible sugiere que cuando los líderes se encuentran con una reforma que se alinea con sus creencias sobre lo que podría mejorar el aprendizaje en su entorno, es más probable que estos líderes escolares sirvan de un puente para conectar estas políticas con sus escuelas (Honig y Hatch, 2004).

El segundo tipo de factores que inciden en el *sense-making* está relacionado con el contexto social y escolar en el que se desarrolla la reforma misma, entre los que se ha identificado como variables relevantes la situación particular de la escuela al momento de iniciarse la reforma, la cultura y los valores predominantes en la organización escolar y el rol que cumplen algunos agentes externos relevantes, como los administradores locales o distritos (Fullan, 2002; Coburn, 2005; Reid, 2017, Andersson, 2020).

El *sense-making*, en este sentido, tendría siempre un carácter situacional: está ligado al momento y contexto en el que se reciben los estímulos externos, se interpretan y, posteriormente, se actúa sobre ellos (Suchman, 1988; Weick, 1995). Una cita textual de Spillane et al (2002), desarrollada en el marco de un estudio respecto a cómo los líderes procesaban una nueva política de rendición de cuentas, es una buena manera de explicar esta esencia situacional del *sense-making*: “más que una respuesta directa a las exigencias e incentivos, la creación de sentido de los directores de escuela está influenciada por los múltiples contextos superpuestos en los que se anida su trabajo. Por lo tanto, las respuestas de las escuelas a las políticas del distrito deben entenderse como una función no sólo de las identidades de los líderes, sino también de los múltiples contextos en los que se sitúa su toma de decisiones. Ver las políticas de rendición de cuentas desde esta perspectiva subraya cómo la aplicación de la política de rendición de cuentas del distrito debe entenderse en términos de una interacción bidireccional en la que la política de rendición de cuentas da forma y es moldeada por el agente y la agencia de aplicación”.

También en el plano de las variables de contexto, la investigación especializada reconoce que los niveles intermedios cumplen un rol preponderante en la creación de sentido que desarrollan los líderes escolares (Henriksen, 2018; Asim et al, 2023). Esto es especialmente relevante para los objetivos de esta investigación, que se concentra precisamente en una reforma cuyo objeto de transformación es el nuevo nivel intermedio que se está creando en Chile. Los niveles intermedios influirían en el *sense-making* debido a que en la mayoría de las reformas son responsables de la comunicación de sus contenidos hacia las escuelas, porque tienden a concentrar la función de apoyo técnico (crucial para la implementación de cualquier cambio educativo a escala) y porque tienen también poder para adaptar las políticas al contexto, labor que puede compartirse con los directivos escolares (Henriksen, 2018; Asim et al, 2023).

Además de estar fuertemente influida por el contexto, podríamos decir que la construcción de sentido se cultiva siempre en la interacción social, la conversación y la negociación entre actores e instituciones (Suchman, 1988; Weick, 1995; Coburn, 2001; Gawlick, 2015). Como han planteado algunos autores, durante el proceso de implementación de las reformas y políticas, la creación de sentido se transforma siempre en un proceso interactivo, en el que operan el diálogo y la negociación entre distintos agentes de los centros escolares (Pietarinen et al., 2017; Ganon-Shilon y Schechter, 2019). Más específicamente, se ha planteado que el *sense-making* es siempre un proceso compartido entre docentes y directivos, que a su vez crean este sentido de acuerdo a los contextos internos y externos de las escuelas (Gawlick, 2015; Ganon-Shilon y Schechter, 2019b). Spillane et al (2006) aporta en esta línea también: "los individuos deben utilizar sus conocimientos y experiencias previas para notar, dar sentido, interpretar y reaccionar ante los estímulos entrantes, todo ello mientras éstos construyen activamente significado a partir de sus interacciones con el entorno (organizativo)".

Para quienes se introducen inicialmente en el debate sobre la creación de sentido de los líderes escolares en el marco de reformas o nuevas políticas educativas, una de las cuestiones que llama la atención es que la investigación en este campo se detiene marginalmente en el rol que cumple el diseño y la implementación de la política en el proceso de *sense-making*. La investigación ha puesto su atención principalmente en las experiencias previas de los líderes, en sus identidades, en el contexto organizacional; pero mucho menos en la función específica que cumple la propia política en estos procesos, ámbito clave para abordar las preguntas de investigación que han orientado esta tesis (Coburn, 2005; Reid, 2018; Yurkofsky, 2021).

Pero hay algunas excepciones interesantes, como el conocido estudio de Rigby (2015) sobre la creación de sentido y puesta en práctica de los directores de escuela en el marco de una nueva política de evaluación docente. En ese trabajo, se plantea que una de las principales influencias del proceso de interpretación y enactment de la política fueron los mensajes que la propia política difundió sobre la evaluación docente que comenzaba a implementarse. Desde esa perspectiva, la política y su ejecución "comunica sentido", especialmente por medio de los dispositivos de formación y comunicación que tienden a generar. Por ejemplo, estudios que han pesquisado cómo los líderes crean sentido sobre las políticas de accountability, han mostrado que el tipo de mensaje que se transmite sobre la autonomía de los directores en este nuevo contexto de políticas es una

de las variables que más influyen en el *sense-making* (Nordholm et al, 2021). Complementariamente, otros estudios han confirmado el peso que tienen determinados “artefactos” (herramientas que transmiten un determinado mensaje o contenido a los directivos y docentes) durante el proceso de implementación (Woulfin, 2016).

También en el plano de la influencia que puede tener el diseño y la implementación de la política, la evidencia respalda la idea de que el espacio que tienen los líderes para hacer adaptaciones y participar en la ejecución de las reformas favorece el proceso de creación de sentido y apropiación (Sarason, 1990). Un estudio reciente, centrado en una política de formación de profesores líderes en un distrito específico de Estados Unidos, concluyó que la posibilidad que tuvieron los directores de participar de adaptar algunos aspectos de esta política – como la evaluación entre pares o el rol específico que cumplirían los líderes docentes en cada una de las escuelas – fue determinante para que los directores tuvieran la capacidad de crear un sentido compartido sobre este cambio: “cuando se les concedió autonomía y poder de decisión, los directores recurrieron a fuentes variadas para dar sentido a esta política y aplicarla. Los mensajes que estos directores transmitieron sobre esta nueva política influyeron profundamente en el modo en que los profesores experimentaron y ejecutaron” (Comstock y Margolis, 2021).

2.5 Los efectos de la creación de sentido en los líderes y sus escuelas

El campo de investigación sobre el *sense-making* y su relación con el liderazgo escolar ha analizado también las consecuencias de la creación de sentido. De forma muy sintética, esas consecuencias pueden organizarse en dos áreas o dimensiones. En primer lugar, el proceso de *sense-making* afectaría la adhesión o resistencia de los líderes frente a la política, lo que a su vez determina la legitimidad y potencial de perdurabilidad que tiene la reforma en el tiempo (Gawlik, 2015; Ganon-Shilon y Schechter, 2018; Hubner et al, 2021). Por otra parte, el significado que se le asigna a la política influiría en las acciones y decisiones que toman los líderes sobre los programas, las políticas y las prácticas escolares durante los procesos de ejecución de las reformas (Evans, 2007; Ganon-Shilon y Schechter, 2018). Ambos efectos influirían a su vez en la calidad de la implementación, y por tanto la capacidad de la política de traducirse en cambios a nivel de práctica educativa, por lo cual la construcción de sentido condicionaría las posibilidades de aprendizaje y cambio organizacional (Ganon-Shilon y Schechter, 2017; Sandberg y Tsouskas, 2020).

La adhesión frente a una política puede entenderse como la valoración que ésta genera, que afecta la práctica educacional y que tiene como contracara la “resistencia” al cambio (Hubner et al, 2021). Los estudios al respecto han mostrado que el proceso de *sense-making* influye de forma decidida en el tipo de interpretación y también en la “voluntad de aplicar el programa” que desarrollan los líderes (Taylor-Pearce et al, 2021). Así, cuando esta construcción de sentido es frágil, demasiado diversa entre los actores participantes o se desalinea de los objetivos que tiene la política, es probable que opere más bien una lógica de “cumplimiento” (de hacer lo que normativa se exige en la política) y no de compromiso con el cambio sustentable que cualquier reforma esperaría generar (Yurkofsky, 2021).

En el mismo plano de la adhesión, un estudio interesante sobre cómo los líderes crean sentido sobre una reforma curricular aplicada en Hong-Kong, identificó tres elementos necesarios para que los líderes escolares se sientan positivamente dispuestos hacia la aplicación de una nueva reforma: simpatía con las orientaciones ideológicas y sustantivas de la reforma; percepción de que uno o más componentes de la reforma son beneficiosos para la escuela; y confianza en los organismos centrales responsables de diseñar y apoyar la reforma de forma adecuada al contexto en el que se encuentra el centro escolar (Adamson et al, 2010). Respecto al último elemento (confianza en la política y las instituciones), hay otros estudios que también refuerzan su relevancia como factor decisivo en el compromiso y el comportamiento que se genera en los líderes (Rigby, 2015).

Con todo, la literatura existente es consistente en mostrar que el *sense-making* tiene consecuencias muy prácticas en la implementación de las reformas a nivel de las escuelas. El significado que se le asigna a la política influiría de forma directa en las acciones y decisiones que toman los líderes sobre los programas, las políticas y las prácticas escolares (Evans, 2007). Además, los líderes conducirían el *sense-making* de los profesores, proveyendo marcos interpretativos y generando un contexto – favorable o no – para que los docentes y equipos educativos procesen la reforma (Gawlick, 2015).

Las estrategias que siguen los líderes con sus escuelas en el marco de una reforma y su creación de sentido pueden ser de distinto tipo. Algunos autores han organizado estas acciones en torno a las ideas de “bridging” y “buffering”, para reflejar básicamente dos maneras en la que los líderes se aproximan a la comunicación y procesamiento de la demanda externa que implica una nueva

política (Honig y Hatch, 2004; Ganon-Shilon y Schechter, 2019). La estrategia de “bridging” implica establecer conexiones y “puentes” entre diferentes grupos para fomentar la colaboración y el intercambio de información y recursos. Los líderes que utilizan esta estrategia actúan como intermediarios entre la política y las necesidades de la escuela, facilitando la comunicación y construyendo puentes entre diferentes áreas de la organización para provocar la apertura al cambio. Por otro lado, la estrategia de “buffering” implica proteger a un grupo o individuo de las influencias externas, porque la situación así lo amerita. Los líderes en este caso actúan como “escudos” o “filtros”, protegiendo al equipo de las presiones que no aportan a los objetivos del centro, manteniendo un ambiente seguro y evitando que se afecte negativamente el funcionamiento de la escuela. Las acciones específicas en ambos casos incluyen reuniones de trabajo colaborativo, instancias de reflexión, espacios de formación en servicio o nuevas formas de organizar el tiempo, entre otras (Shaked y Shechter, 2016; Ganon-Shilon y Schechter, 2019).

La investigación sobre los efectos del *sense-making* informa que el comportamiento y las acciones que generan los líderes sobre las reformas se relacionan con el significado que atribuyen a la misma. En este sentido, cuando los directivos se encuentran con una nueva política que se alinea con sus creencias y expectativas sobre lo que mejoraría el aprendizaje en su contexto, es más probable que estos líderes sirvan como un *punte* que conecta estas políticas con sus escuelas (Honig y Hatch, 2004; Yurkofsky, 2021). Esto se traduciría en que los líderes se centran en “acomodar” la política a su contexto o hacer algunas adaptaciones para favorecer su impacto positivo tanto para los profesores como estudiantes (Spillane et al, 2002; Coburn, 2005; Marsh et al, 2017; Donaldson y Woulfin, 2018). Desde esta perspectiva, un *sense-making* más consistente con la orientación de la política deriva en acciones más cercanas al “bridging” descrito anteriormente.

Por otro lado, cuando los líderes perciben un conflicto entre las expectativas externas que implica la política y su propia visión sobre lo que es mejor para su escuela, tiende a desplegarse un espectro más amplio de respuestas y estrategias (Yurkofsky, 2021; Yurkofsky, 2022). En estos casos aparece lo que algunos autores han denominado los problemas de “legitimidad externa”, debido a que la política no dialogaría bien con las necesidades internas de las comunidades educativas. En estos casos, los líderes pueden actuar “evitando” las reformas (lo que implica *proteger a* los maestros de políticas ineficaces o implementar parcialmente dichas políticas para evitar sus posibles consecuencias negativas), así como también “adaptando” sustantivamente las políticas a su

contexto o combinándolas con otras políticas vigentes en su escuela, todo esto para asegurar un mejor alineamiento con las fortalezas y debilidades locales (Carraway y Young, 2015; Ganon-Shilon y Schechter, 2017; Donaldson y Woulfin, 2018). Yurkofsky (2021) plantea que además los líderes pueden responder a este conflicto de maneras menos voluntarias y decididas, “asimilando” solamente aquellas cuestiones de la reforma que refuerzan sus creencias o conocimientos y transmitiendo una visión distorsionada de lo que es la política a los maestros (Coburn, 2005; Wong, 2019). Finalmente, cuando los líderes no tienen claro en qué consiste la nueva iniciativa o perciben que no es útil, también podrían reaccionar desde la lógica del “cumplimiento”: se adoptan formalmente algunas prácticas y estructuras visibles para responder a la expectativa de la política, pero sin un propósito coherente (Ganon-Shilon et al, 2020).

3. Síntesis: un marco analítico para estudiar el *sense-making*

Este marco conceptual ha sido, como se verá durante todo el análisis de los resultados de este estudio, un referente clave, por una parte, para contextualizar la investigación y comprender las complejidades que involucran las reformas a escala como el cambio institucional de la educación pública que actualmente se implementa en Chile; y por otra, para comprender la forma en la que se procesan, a nivel de los líderes escolares, este tipo de políticas o reformas. Respecto a esto último, el marco conceptual es especialmente relevante en un contexto (nacional y regional latinoamericano) en el que prácticamente no existen estudios sobre el *sense-making* que desarrollan los líderes.

Pero más concretamente, ¿qué es lo que podemos aprender de este marco de cara a las preguntas centrales de esta investigación?

En primer lugar, a partir de esta revisión es posible contar con una definición que puede traducirse en variables para el levantamiento de información que esta tesis ha desarrollado. En síntesis, podría decirse que la creación de sentido es una práctica social, en la que los directores y directivos escolares interactúan con su entorno y con otros actores para darle un significado al nuevo contexto que generan las reformas o políticas; además, podemos decir respecto al concepto de *sense-making* que:

- El significado que se le asigna a la política puede ser más o menos claro para los líderes, además de dirigirse en distintas direcciones (una misma política puede tener distintos significados para estos actores).
- Este significado tiende a expresarse en una valoración sobre la pertinencia que tiene la reforma en el presente, pero también en una expectativa – positiva o no – respecto a los efectos que esa política tendrá en la realidad escolar en la que cada persona se desempeña.
- El *sense-making* es sensible al contexto, por lo que el significado y la expectativa que se construye sobre las reformas es dinámico y puede ir ajustándose a medida que se despliega la política o escenario desconocido. Algunos autores distinguen fases en este proceso dinámico: desde el contacto y “creación” inicial hasta la puesta en práctica o “enactment” de la política, que se traduce en acciones concretas en la vida escolar.

Pero este marco conceptual ha permitido también identificar y organizar los principales factores que influyen en la creación de sentido, así como las consecuencias o efectos que este proceso tiene en los líderes y sus escuelas; esto es importante ya que sobre esa base se ha elaborado el diseño metodológico de variables e instrumentos aplicados en el estudio en Chile, como se explica en el capítulo siguiente.

Como se planteó en este capítulo, los investigadores tienden a distinguir entre “fuerzas internas” y “fuerzas externas” para referirse a los dos principales tipos de variables que influyen en el *sense-making* (Sumera et al, 2014). Entre los factores “internos” o propios de los directores en tanto individuos, destacan las disposiciones y creencias de los líderes, su(s) experiencia(s) previa(s), y la identificación con la reforma en cuestión. En cuanto a los factores externos o de contexto (escolar e institucional), la literatura releva la situación de la escuela, el rol del “nivel intermedio” (en el caso de Chile, los sostenedores) en la reforma, y la interacción y diálogo con los docentes antes y durante el desarrollo de la nueva política. A partir de la revisión de las investigaciones previas se ha añadido un tercer factor: la “puesta en marcha de la política”, referida a la forma en la que las autoridades despliegan la reforma, y que contempla variables más específicas como el apoyo y la preparación que se hace de los líderes para la implementación, el nivel de influencia que tienen éstos para definir algunas cuestiones de la ejecución de la política en su contexto, y los problemas o aspectos positivos que trae consigo esta implementación a nivel de las escuelas. Estas tres dimensiones – factores individuales, contexto escolar/institucional y puesta en marcha de la reforma – son las observadas

(con amplitud, para recoger otros elementos relevantes) en el estudio empírico que comienza a presentarse desde el capítulo siguiente.

Finalmente, respecto a las consecuencias que derivan del proceso de *sense-making*, la literatura recalca dos efectos principales: la adhesión y compromiso (o resistencia) con la reforma que desarrollan los líderes; y que algunos autores conceptualizan como la “voluntad de aplicar el programa (Yurkofsky, 2021); y las estrategias que los líderes aplican para implementar y crear sentido sobre la reforma en la escuela. Ambas cuestiones afectarían a su vez, en una mirada de mediano plazo (que este estudio particular no logra pesquisar³²), la calidad de la implementación de las reformas a nivel de las escuelas y los cambios que dicha reforma logra en la práctica escolar.

Estas conclusiones de la revisión de los referentes conceptuales representan las bases del marco metodológico que se presenta en el siguiente capítulo de este informe de tesis.

³² Como se explica en el capítulo 2 de este informe de tesis, la Nueva Educación Pública se encuentra en una fase preliminar de desarrollo al momento de realizar el estudio (el trabajo en terreno se realizó durante los tres primeros años de puesta en marcha de la reforma en este territorio), por lo que la investigación puso foco en las primeras consecuencias del *sense-making* y no en los cambios proyectados por la propia reforma y que requieren un plazo más amplio de desarrollo (Bellei et al, 2018).

IV. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se describen las principales decisiones metodológicas con las que se investigó la creación de sentido (*sense-making*) que los directores de escuela han desarrollado sobre la reforma a la educación pública en Chile. Son cuatro secciones las que componen esta parte del informe de tesis doctoral. Una primera, en la que se describen en términos generales las dimensiones que consideró el estudio en sus dos componentes, junto con la temporalidad que consideró la investigación, clave para responder a la pregunta sobre la evolución y los cambios que sufre el *sense-making* a lo largo del tiempo. En la segunda sección se aborda el diseño metodológico del componente cualitativo del estudio (estudios de caso), mientras que en la tercera se hace lo mismo con el componente cuantitativo (encuesta). En una última y breve cuarta sección se hace una reflexión respecto a los posibles sesgos que enfrentó el proceso investigativo y las medidas que se tomaron al respecto.

1. Foco, variables y temporalidad del estudio

El objetivo general de la investigación ha sido comprender cómo los líderes dan sentido a una reforma a gran escala que se está poniendo en marcha en Chile (“Nueva Educación Pública”), las variables que influyen en esa creación de sentido, y los efectos que este proceso tiene en la implementación y los resultados de esta política a nivel de las escuelas. A nivel de objetivos específicos, además de elaborar un marco conceptual sobre cómo los líderes escolares procesan y dan sentido a las reformas escolares a gran escala (abordado en el capítulo anterior), los más importantes tienen que ver con i) comprender en profundidad el proceso de “*sense-making*” que se produce por parte de los líderes escolares durante la implementación de la Ley de Nueva Educación Pública y cómo éste evoluciona en el tiempo (por medio de un estudio cualitativo); ii) describir cómo los líderes escolares en Chile han interpretado y cuánto se han apropiado de los principios y modificaciones concretas propuestas por la Ley de Nueva Educación Pública (a través de una investigación cuantitativa); e iii) identificar cuáles son los factores (individuales e institucionales) que inciden en el proceso de *sense-making* y cuáles son los efectos que esta interpretación tiene en la implementación de la nueva educación pública a nivel de las escuelas.

Para cumplir con estos objetivos, el estudio empírico utilizó métodos mixtos, aunque con una preeminencia del enfoque cualitativo, que la experiencia ha mostrado es más efectivo y pertinente para los análisis de implementación de políticas que buscan priorizar una mirada "desde" las escuelas (Ribgy et al, 2016). En esta sección se describe cuáles fueron los focos de los dos componentes (cualitativo y cuantitativo) del estudio, así como la forma en la que el levantamiento de información se fue desarrollando en el tiempo.

1.1 Dimensiones y variables principales estudiadas

Como ya se ha dicho, en esta investigación se ha utilizado un diseño mixto, en el entendido de que tanto las metodologías como cualitativas como cuantitativas aportarían a resolver las preguntas de investigación. La tabla siguiente sintetiza cuál fue el aporte principal de los dos componentes del estudio, así como el tipo de evidencia que fue reportada en cada uno de ellos.

Cuadro 7: Componentes de la investigación

Componente	Aporte principal	Tipo de evidencia reportada
Cualitativo (estudios de caso)	Perspectiva longitudinal (2021-2023) sobre el “proceso” de <i>sense-making</i> , los factores clave que inciden en dicho proceso y las consecuencias que tiene, en un territorio determinado que ya se encuentra implementando el cambio	Una mirada interpretativa sobre cómo los directores de escuela procesan la reforma a la NEP, desde el marco conceptual del <i>sense-making</i> . Se incorpora además la mirada de los docentes sobre este proceso de creación de sentido.
Cuantitativo (encuesta)	Perspectiva nacional sobre la NEP, desde la mirada de los directores de escuela de los distintos servicios locales que se encuentran en implementación y en un momento específico del tiempo (año 2022)	Mirada más general sobre cómo se significa la NEP, cómo ésta afecta la función directiva, cómo se evalúa la primera fase de implementación de esta reforma y qué expectativas se tiene sobre ella. Permite contar con un mapa más amplio sobre cómo los directores están aproximándose a esta reforma.

Fuente: elaboración propia

Como se explicó al cierre del capítulo anterior (marco conceptual), la investigación especializada ha sido muy útil para definir la forma en la que sería observado empíricamente el proceso de *sense-making* que desarrollan los líderes sobre la reforma a la educación pública. Fruto de una adaptación a la realidad chilena, nuestro estudio ha considerado el levantamiento de evidencia sobre tres aspectos centrales, que denominaremos “dimensiones” de la investigación: i) el proceso de creación de sentido y su variación en el tiempo, ii) los factores que afectan este proceso de *sense-making* y iii) los efectos que este proceso tiene tanto a nivel de los directores como de los establecimientos. A estas dimensiones se añadió un cuarto conjunto de variables relevantes que debieron pesquisarse

para entender su posible relación con el *sense making*: las características básicas de los establecimientos y sus directores. La tabla siguiente describe cada una de estas dimensiones, enumera sus principales variables y aclara en qué medida esas variables son consideradas en los componentes cualitativo y cuantitativo de la investigación.

Cuadro 8: Dimensiones, variables y componentes de la investigación

Dimensión	Descripción	Variables principales	Presencia en componente cualitativo	Presencia en componente cuantitativo
<i>Sense-making</i> de los líderes escolares sobre la reforma	Esta dimensión de la investigación tiene que ver con el proceso de creación de sentido y la dirección que toma ese proceso a lo largo del tiempo	Significado que tiene la Nueva Educación Pública para los directores Expectativas del efecto de esta política en la realidad escolar	En los estudios de caso se analizan ambas variables y por medio de la observación longitudinal se puede seguir evolución del <i>sense-making</i> en el tiempo	En la encuesta se aplican algunas preguntas para tener una visión general sobre el sentido que tiene, aproximándose también a la expectativa
Factores que afectan el proceso de <i>sense-making</i>	Esta dimensión incluye todas aquellas variables que “anteceden” a la creación de sentido y que tienen la capacidad de explicar las características y la dirección que toma ese sentido para los líderes escolares	Variables individuales: disposiciones y creencias, experiencia previa, identificación con la reforma	Tema prioritario en los estudios de caso	No se aborda en la encuesta
		Variables de contexto: situación escuela, rol nivel intermedio, interacción/diálogo con docentes	Tema prioritario en los estudios de caso	No se aborda en la encuesta
		Variables de implementación: apoyo y preparación, poder de decisión de líderes, problemas/efectos positivos iniciales	Tema prioritario en los estudios de caso	Este es un tema estudiado en la encuesta con algunas preguntas (apoyo, calidad de la implementación y efectos iniciales)
Efectos del <i>sense-making</i> en la implementación	Esta dimensión tiene relación con los principales resultados o efectos que tiene el proceso de <i>sense-making</i> a nivel de las escuelas y sus directores.	Estrategias de implementación y creación de sentido en la escuela	Tema prioritario en los estudios de caso	No se aborda en la encuesta
		Nivel de adhesión/compromiso del director con la reforma	Tema prioritario en los estudios de caso	Se consideran algunas preguntas referidas a la adhesión y compromiso con la reforma

Características de los directores y sus establecimientos	Esta dimensión considera distintas variables de caracterización que fueron observadas empíricamente para conocer su relación con el proceso de creación de sentido.	Características básicas del director(a): años de experiencia, sexo, formación, forma de acceso al cargo	Incluido como variable de análisis en estudios de caso	Se aborda en encuesta
		Características Básicas del establecimiento: tamaño (matrícula), tipo de enseñanza, nivel socioeconómico	Incluido como variable de análisis en estudios de caso	Se aborda en encuesta

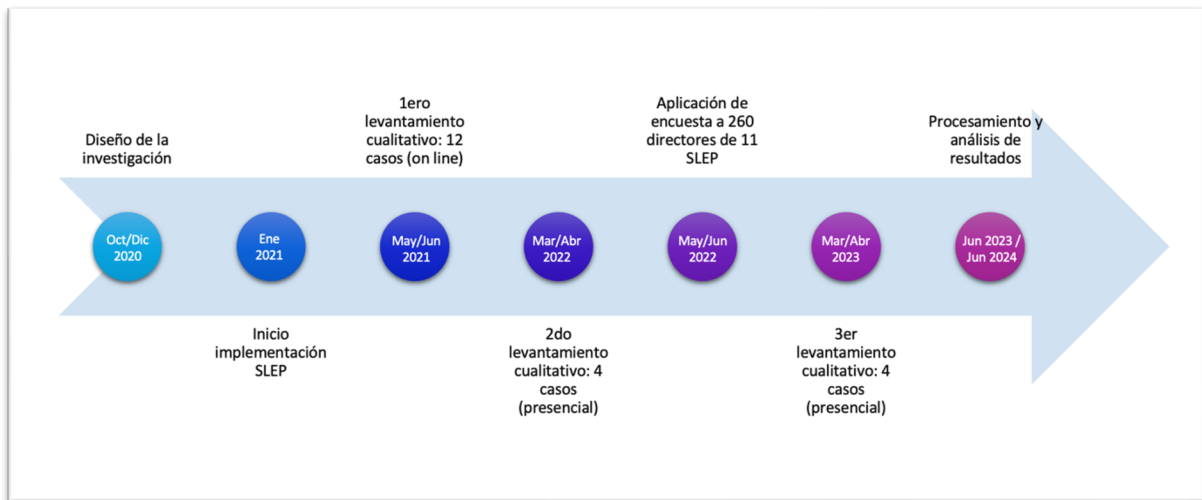
Fuente: elaboración propia

1.2 Temporalidad de la investigación

Antes de describir detalladamente cada uno de los componentes metodológicos de la investigación, se reseña a continuación cuál fue el marco temporal del estudio y la forma en la que se fueron combinando sus componentes. En la figura 3 se grafican las distintas fases de la investigación y su relación con el proceso de implementación de la NEP en el Servicio Local estudiado. Como puede apreciarse en este diagrama, el Servicio Local donde se estudió el proceso de *sense-making* inició su operación como responsable de las escuelas públicas a comienzos del año 2021³³. En los meses de mayo y junio de ese mismo año se realizó un primer trabajo en terreno (de forma on-line) con 12 directores de escuelas, en la primera fase del componente cualitativo. En marzo y abril del 2022 se realizó un trabajo en terreno presencial en 4 escuelas, que se transformaron finalmente en los estudios de caso principales de la investigación. En los meses de mayo y junio del año 2022 se aplicó (en formato on-line) la encuesta a directores de escuela de los 11 servicios locales en funcionamiento hasta ese momento. En los meses de marzo y abril del 2023 se desarrolló la última fase de levantamiento de información del componente cualitativo, por medio de entrevistas on-line a los directores de los 4 estudios de caso. Desde ese momento y hasta junio del año 2024, se realizó el procesamiento de los datos y el análisis de los resultados de la investigación doctoral.

³³ El Servicio Local fue creado formalmente en el año 2020. El 2021 es el momento en el que asume en plenitud la administración del servicio educacional.

Figura 3: marco temporal y etapas de la investigación empírica



Fuente: elaboración propia

Este diseño temporal (longitudinal) propuesto permitió conocer la evolución que experimentó tanto el proceso de implementación de la política como el sentido e interpretación que los líderes le fueron dando a la Nueva Educación Pública, así como los factores que intervienen en esta interacción. Además, haber elaborado y aplicado la encuesta durante el año 2022 permitió realizar una primera fase del trabajo cualitativo, cuyos resultados preliminares alimentaron el diseño de este instrumento.

2. Diseño del componente cualitativo

2.1 Descripción general

La mayor parte de la evidencia que se presenta en esta tesis se generó en el marco de una investigación cualitativa, a través de estudios de caso (Bassey, 1999). Se eligió esta herramienta debido a su potencial para estudiar un fenómeno complejo, eminentemente subjetivo y socialmente contextualizado como es el *sense-making* respecto a las políticas educacionales. El valor de los estudios de caso radica en su capacidad para observar sistémicamente – considerando los distintos factores involucrados – un determinado proceso en su contexto natural (en este caso el *sense-making* al interior de una organización escolar), ayudando a obtener una comprensión detallada y profunda del fenómeno investigado (Stake, 1995). Además, los estudios de caso son una buena

manera de aproximarse a la evaluación de intervenciones o políticas, cuestión que de alguna manera esta investigación hace al observar cómo los líderes escolares procesan e interpretan una reforma como la Nueva Educación Pública. Los estudios de caso desarrollados fueron de tipo “instrumental”, donde el caso se utiliza para comprender un fenómeno o hecho más amplio o para validar una determinada teoría desarrollada previamente. Bajo este enfoque, los casos son elegidos de forma deliberada con la idea de ilustrar de la mejor manera posible la realidad que se busca comprender con los objetivos de la investigación (Stake, 2005).

En el plan de investigación se propuso desde el comienzo (año 2020) trabajar con un grupo de 4 escuelas públicas pertenecientes a un Servicio Local de una localidad del sur de Chile, que inició la implementación de esta política en el año 2021. El sentido de trabajar con una unidad territorial tenía que ver con que esto permitiría abordar la pregunta de investigación sistémicamente, incluyendo también las variables relacionadas con el rol que cumple el “nivel intermedio”, que en este caso es precisamente el servicio local. En otras palabras, se analizaría la situación de 4 casos de centros escolares anidados dentro de un caso mayor en un territorio específico que abarca la implementación de la política analizada.

Con el objetivo de hacer una selección que pudiera considerar de alguna manera la diversidad de sentidos que se conformaban en la educación pública, el trabajo fue pensado en dos fases. En una primera etapa se estudiaron doce casos de directores escolares del Servicio Local ya mencionado. Se seleccionaron doce establecimientos intentando garantizar la máxima diversidad de situaciones en términos de tamaño, ruralidad y tipo de enseñanza que provee (Creswell, 2007). Se realizaron entrevistas semiestructuradas por medio de la plataforma zoom a los directores de estos doce casos (12 entrevistas), para comprender su visión sobre la reforma y el proceso de construcción de sentido que se estaba produciendo en esa primera etapa. Esta fase se desarrolló en los meses de mayo y junio de 2021.

Tras estudiar estas doce escuelas y liceos, se seleccionó un subgrupo de cuatro, garantizando la mayor diversidad posible (en términos de complejidad/tamaño y comuna), con quienes se trabajó adicionalmente durante los años 2022 y 2023 para profundizar en los avances de la implementación de la reforma y analizar cómo evolucionaba el proceso de creación de sentido a lo largo del tiempo. En el año 2022 se realizó un trabajo en terreno presencial, desarrollando entrevistas a los directores

y directoras (4 entrevistas individuales), además de incorporar la visión de los equipos directivos o de gestión (4 entrevistas individuales o grupales) y de una muestra de profesores en cada establecimiento (4 entrevistas grupales). El trabajo en terreno del año 2023, al igual que en la primera fase, volvió a realizarse por medio de la plataforma zoom (4 entrevistas individuales a los directores).

2.2 Muestra del estudio cualitativo

Como ya se ha dicho, la primera decisión muestral de esta investigación tuvo que ver con la selección de un territorio, equivalente a un Servicio Local que estuviera iniciando la implementación de la reforma a la Nueva Educación Pública en el preciso momento en el que comenzaba a desarrollarse el estudio (para contar así con una mirada lo más cercana al inicio de la ejecución de la política, fase clave en la creación de sentido). Se seleccionó un Servicio Local localizado en la macrozona sur de Chile, cuyas autoridades fueron contactadas a fines del año 2020 y accedieron abiertamente a participar en la investigación y facilitar la participación de los directores de un grupo de escuelas³⁴.

El Servicio Local cuyas escuelas se investigaron, como ya se ha dicho, se puso en marcha en el año 2020 (en su fase de instalación), aglutinando los establecimientos de 5 comunas de la Región de Los Lagos, en el sur de Chile. Desde el año 2021 esta nueva institución entrega el servicio educacional a cerca de 12.000 estudiantes desde educación inicial a enseñanza media, en un vasto territorio de cordillera a costa, que cuenta con un 67% de establecimientos rurales. Este Servicio Local administra en la actualidad un total de 84 establecimientos, de los cuales 78 se encuentran en funcionamiento, y que atienden a los distintos niveles educativos. Trabajan en estos centros casi 1.000 educadores y una cifra similar de asistentes de la educación.

La elección de las escuelas en el territorio correspondiente a este Servicio Local se realizó intentando garantizar la máxima diversidad de situaciones en términos de tamaño, ruralidad y tipo de enseñanza que provee. Se trató entonces de un muestreo de diferenciación máxima (Creswell y

³⁴ En el año 2020 iniciaron su funcionamiento 4 servicios locales de educación pública. La selección de este caso en particular corresponde a una conjunción de factores: se trataba de un servicio que no concentraba dificultades excepcionales en sus primeros pasos de implementación (como otro iniciado ese mismo año), se ubicaba en una zona muy representativa del sur de Chile (por su fuerte composición de matrícula rural y niveles de pobreza y porque desde la fase de diseño de la investigación sus autoridades se pusieron a disposición de la investigación).

Poth, 2016). La tabla siguiente describe la muestra del estudio y algunas de sus características básicas al momento de iniciarse el trabajo en terreno (2021). Se destacan en negrita los cuatro casos con los que se llevó a cabo el estudio longitudinal ya descrito (2021 al 2023).

Cuadro 9: Caracterización de muestra de la investigación

Caso	Sexo	Años de experiencia como director ³⁵	Tipo de Escuela	Nº Estudiantes (aprox.)	Comuna
1	Masculino	8	Escuela Urbana	830	A
2	Masculino	18	Escuela Urbana	530	B
3	Masculino	14	Liceo Científico-Humanista	650	C
4	Femenino	5	Liceo Técnico Profesional	520	A
5	Femenino	8	Escuela Rural Multigrado	20	A
6	Masculino	27	Escuela Rural Multigrado	10	D
7	Femenino	3	Escuela Rural	200	C
8	Masculino	11	Liceo Científico-Humanista	390	C
9	Masculino	16	Escuela Rural Multigrado	20	A
10	Masculino	4	Liceo Técnico-Profesional	420	D
11	Femenino	1	Escuela Rural Multigrado	10	B
12	Masculino	18	Escuela Rural	260	E

Fuente: elaboración propia

Al interior de los establecimientos educacionales, se desarrollaron entrevistas a sus directores o directoras en cada una de las fases del estudio. Para obtener una mirada más comprensiva sobre la creación de sentido, se entrevistó (en el segundo hito del levantamiento cualitativo, que abarcó a las cuatro unidades educativa elegidas para esa fase), a integrantes de los equipos directivos y a una muestra de profesores y profesoras, cuya perspectiva fue fundamental para entender cómo los líderes procesan, comunican y “ponen en acción” la reforma en su escuela. Esto fue complementado con una entrevista realizada al encargado técnico del Servicio Local, para obtener la mirada global de la institución a cargo de los establecimientos³⁶. El cuadro siguiente sintetiza el total de entrevistas – individuales y grupales – realizadas (29). Entre paréntesis se indica el total de personas que participaron en las instancias grupales.

³⁵ O profesor encargado (figura institucional para el caso de las escuelas rurales más pequeñas).

³⁶ Aunque los resultados de esa entrevista no fueron incorporados al análisis de los capítulos siguientes, ya que el foco central de la investigación estuvo en los directores).

Cuadro 10: número de entrevistas realizadas por cada uno de los actores que participaron de la investigación

Fase Cualitativa	Directores	Equipo directivo (grupal o individual)	Profesores (grupal)	Servicio Local
May/Jun 2021	12	-	-	-
Mar/Abr 2022	4	4 (8)	4 (15)	1
Mar/Abr 2023	4	-	-	-
Total	20	4 (8)	4 (15)	1

Fuente: elaboración propia. Entre () se indica el número de personas que participaron en estas entrevistas, tanto en sus modalidades individual como grupal.

2.3 Técnicas e instrumentos de recolección de información

La técnica utilizada para el componente cualitativo fue la entrevista semi-estructurada (Kvale, 2011), cuyo análisis agregado permitió construir los estudios de caso. Se eligió esta técnica debido a que ofrece la posibilidad de adaptarse a los entrevistados y explorar con mayor profundidad algunos temas que van emergiendo durante la entrevista, cuestión clave para el estudio del sense-making, un proceso difícil de estructurar y que requiere seguir el relato de los protagonistas. Se realizaron tanto entrevistas individuales (directores) como grupales (equipos directivos y profesores).

Las entrevistas fueron elaboradas a partir del marco conceptual elaborado en la investigación, cautelando una estructura coherente y que permitiera ir observando la evolución de la creación de sentido en cada caso. El primer instrumento (que funcionó como base para las tres fases del levantamiento cualitativo) fue enviado a 2 expertos externos que recomendaron ajustes y fue testeado con 3 directores de establecimientos ubicados en zonas del país distintas a las del territorio finalmente investigado. El resultado son las pautas que se presentan íntegramente en el Anexo 1.

Las entrevistas cubrieron distintos temas en cada una de las etapas, aunque las pautas se guiaron por la siguiente estructura: i) cuál es el significado que los líderes (y docentes) le asignan al cambio propuesto por la reforma, ii) qué valor y pertinencia consideran tiene esta reforma para su contexto, iii) cómo evalúa su rol (como director, directivo o docente) en este proceso de cambio, iv) qué tan preparado se ha sentido como líder/docente y escuela para recibir esta nueva política, v) cuál es la evaluación que tiene de la implementación inicial de la reforma y sus efectos, y vi) cuánta resistencia y apoyo considera que tiene esta política en su comunidad. En el caso de las entrevistas realizadas en las fases 2 y 3 del levantamiento cualitativo, las entrevistas a los directores se iniciaron con un

breve *feedback* respecto al contenido de la entrevista anterior. El cuadro siguiente describe brevemente cuáles fueron los énfasis de la recolección de información desde las entrevistas en cada fase de este componente cualitativo.

Cuadro 11: Énfasis de entrevistas en cada fase del estudio cualitativo

Fase	Énfasis del levantamiento de información vía entrevistas
Primer levantamiento cualitativo (12 casos)	En este primer set de entrevistas se realizó una primera recopilación de la visión que tienen los líderes sobre la reforma a la educación pública, el significado que le otorgan a este cambio y cómo se estaban desarrollando los primeros pasos de la implementación de este cambio, que estaba en una fase muy preliminar al momento de realizar este trabajo en terreno. Estas entrevistas permitieron también pesquisar los casos mas interesantes y al mismo tiempo representativos de la realidad del territorio para luego considerarlos como los estudios de caso a profundizar.
Segundo levantamiento (4 casos)	En este segundo grupo de entrevistas se privilegió la observación (debido al carácter presencial de este trabajo en terreno) de cada uno de los casos desde una perspectiva sistémica, lo que implicó entrevistar con mayor profundidad a los directores, al mismo tiempo que se hizo lo mismo (en formato individual o grupal) con los docentes e integrantes de los equipos directivos. El foco de estas entrevistas fue similar al de la primera ronda de levantamiento, aunque en este caso naturalmente la pauta de entrevista puso un foco mayor en la evaluación de la implementación de la reforma a más de un año de su inicio en este territorio, así como el rol que los líderes ya estaban asumiendo en este proceso de ejecución de la política.
Tercer levantamiento (4 casos)	En esta tercera fase, donde nuevamente los directores fueron los protagonistas, el foco de las entrevistas se puso en la evolución que había tenido la creación de sentido asociada a la reforma, así como la percepción en cuanto a cómo esta evolución se relaciona con los cambios mismos del proceso de implementación de la NEP en las distintas escuelas. En esta entrevista además se profundizó comparativamente más en la adhesión y el compromiso que la NEP genera en los distintos actores.

Fuente: elaboración propia

2.4 Análisis de la información recopilada

Las 29 entrevistas realizadas fueron transcritas y codificadas abiertamente, utilizando las herramientas del software Atlas-Ti. Se definieron, antes del análisis mismo y a partir del marco conceptual de la investigación, cinco dimensiones, sobre los que se organizó toda la información recopilada: “contexto director”, “contexto escuela”, “*sense-making*”, “proceso de implementación” y “resistencia/adhesión a la NEP”. Se establecieron 375 códigos, que fueron agrupados en 19 grupos de códigos, en base a los cuales se inició propiamente la fase de análisis (Gibbs, 2013). La tabla siguiente enumera los grupos de códigos en torno a las cuales se organizó la información recopilada.

Cuadro 12: Dimensiones y grupos de códigos fruto del procesamiento de la información

Dimensión	Grupos de códigos
<i>Sense-making</i>	Definición de la NEP Principios asociados a la NEP Expectativa sobre la NEP Cambio del <i>sense-making</i> en el tiempo
Contexto director(a)	Experiencia director(a) Protagonismo en la reforma Disposición frente a la reforma
Contexto escuela	Situación y complejidad de la escuela Experiencia con sistema municipal Rol del nivel intermedio Posición de profesores
Proceso de implementación	Apoyo y preparación para la reforma Poder de influencia del director Calidad de la implementación Coherencia con otras políticas Efectos iniciales a nivel de la dirección Efectos iniciales a nivel de la escuela
Resistencia/adhesión a la NEP	Nivel de adhesión frente a la reforma Acciones para generar sentido en los docentes

Fuente: elaboración propia

La información codificada fue analizada en dos procesos paralelos. En el primero, en base a los códigos ya descritos y aprovechando la herramienta de “análisis de código-documento” de Atlas-Ti, se realizó un análisis detallado para cada uno de los 4 casos estudiados en profundidad. En este primer procedimiento, se elaboraron matrices de síntesis (básicamente para organizar las citas textuales) y luego informes para cada uno de los cuatro estudios de caso del componente cualitativo de la investigación; estos informes de cada caso son presentados sintéticamente en una de las secciones del capítulo V de este informe de tesis. Adicionalmente, se realizó un análisis transversal (considerando todos los casos) de cada uno de los temas principales derivados de los códigos, identificando las principales tendencias y diferencias entre los distintos casos estudiados. Este segundo proceso de análisis es la base sobre la que se construyó la sección 2 del capítulo de resultados cualitativos, que también fue enriquecida por la evidencia proporcionada por los informes de cada caso.

3. Diseño componente cuantitativo

3.1 Descripción general

Para dar cuenta del segundo objetivo específico de la investigación (describir cómo los líderes escolares en Chile han interpretado y cuánto se han apropiado de los principios y modificaciones concretas propuestas por la Ley de Nueva Educación Pública), se elaboró y aplicó un instrumento cuantitativo (encuesta on-line). Esta encuesta, aplicada a mediados del año 2022, levantó la percepción de 260 directores, directoras y encargados/as de establecimientos que forman parte del nuevo sistema de educación pública, y permitió complementar la fase cualitativa del estudio con información a escala nacional respecto a cómo los líderes estaban procesando en ese momento la reforma al sistema de educación pública³⁷.

A continuación se describen las principales decisiones metodológicas de este segundo componente de la investigación.

3.2 Diseño muestral

El diseño de este componente consideró un muestreo por conveniencia; la encuesta fue enviada, a través de los servicios locales de educación pública, a todos los directores y profesores encargados de cada territorio, lo que se tradujo en la respuesta voluntaria de 267 directores, directoras y encargados/as de establecimientos que forman parte del nuevo sistema de educación pública, y que incluyen desde la educación parvularia (inicial) hasta la enseñanza media. De ellos, 260 respondieron completamente la encuesta, lo que representa un 34,9% del universo total de establecimientos que integraban la NEP al año 2022 (774), e implica a su vez un 4,9% de margen de error muestral. La distribución de la representación de la muestra con respecto al número total de establecimientos por cada Servicio Local de Educación Pública (SLEP) se puede observar en el siguiente cuadro:

³⁷ Los resultados detallados de este estudio, que no cubrió solamente los temas que se abordan en esta tesis doctoral, sino varios otros ámbitos adicionales, se encuentra disponible en: <https://educacionpublica.gob.cl/direccion-educacion-publica/directores-y-directoras-de-la-educacion-publica-realizan-analisis-al-nuevo-sistema/>

Cuadro 13: Información sobre tamaño de la muestra según Servicio Local y año de ingreso al sistema (N=259)³⁸

SLEP	Año ingreso a NEP	N Total de establecimientos	Muestra lograda	% Del total del territorio
Huasco	2018	61	15	24,6 %
Puerto Cordillera	2018	59	24	40,7 %
Barrancas	2018	77	23	29,9 %
Costa Araucanía	2018	91	22	24,2 %
Chinchorro	2019	75	5	6,7 %
Gabriela Mistral	2019	49	11	22,4 %
Andalién Sur	2019	83	22	26,5 %
Atacama	2020	79	19	24,1 %
Valparaíso	2020	66	37	56,1 %
Colchagua	2020	69	24	34,8 %
Llanquihue	2020	84	57	67,9 %

Fuente: elaboración propia

Como puede apreciarse, con la excepción del Servicio Local de Chinchorro (de la zona norte de Chile), el porcentaje de respuestas respecto al universo fue superior al 20%, lo cual permite hablar con propiedad de la realidad de los distintos servicios y territorios que ya están implementando este proceso de reforma. Se realizó además una comparación de algunas características básicas de la muestra con el universo de establecimientos de la Nueva Educación Pública, que ratifica que - en términos generales - el grupo estudiado tiende a ser muy similar, tanto a nivel de establecimientos como de los propios directores. La muestra de directores encuestados representa entonces cercanamente al universo de los establecimientos que se encuentran en el nuevo sistema. Esto puede observarse en el cuadro 14:

³⁸ Un encuestado no señaló a qué comuna o SLEP pertenecía su establecimiento.

Cuadro 14: Características de directores y directoras de la muestra y el universo de establecimientos de la Nueva Educación Pública

Características de directores y directoras	Muestra (resultado de la encuesta)	Universo (total establecimientos NEP)
Individuales		
Sexo	53,5% de los encuestados son directoras y 45,4% directores. 1,2% no responde.	51,4% corresponden a directoras y 45,4% a directores. 3,2% no responde.
Experiencia a cargo de sus establecimientos	El 47,7% de los directores y directoras encuestados cuenta con entre 0 y 4 años de experiencia a cargo de sus establecimientos; 28,9% entre 5 y 9 años; 15% entre 10 y 14 años; y 8,5% tiene 15 años de experiencia o más.	48,4% de directores y directoras cuenta con una experiencia de 0 a 4 años dirigiendo sus establecimientos; el 26,7% entre 5 y 9 años; el 8% entre 10 y 14 años; y 16,84% tiene 15 años de experiencia o más.
Establecimientos		
Matrícula	Los establecimientos de la muestra tienen, en promedio, una matrícula de 275 estudiantes, siendo la mínima 2 estudiantes y la máxima 1.247.	Los establecimientos del universo tienen, en promedio, una matrícula de 265 Estudiantes, con una mínima de 1 estudiante y una máxima de 1.455.
Tipo de Establecimiento ³⁹	Los establecimientos de la muestra mayoritariamente corresponden a escuelas básicas (61,2%), seguido por escuelas completas o liceos (26,9%) y establecimientos de educación parvularia (11,9%).	Los establecimientos del universo corresponden principalmente a escuelas básicas (71,3%), seguido por establecimientos completos o liceos (22%) y de educación parvularia (1%). Adicionalmente, existe un 5,7% que ofrece exclusivamente otros tipos de enseñanza, como especial o de adultos.
Grupo Socioeconómico (Agencia de calidad)	El 41,9% de los establecimientos de la muestra corresponde al GSE Medio-Bajo (B) y el 44,2% al GSE bajo (A). A esto le sigue un 11,2% de establecimientos de GSE Medio (C), 1,9% Medio-Alto (D) y 0,8% Alto (E).	El 52,8% de los establecimientos del universo corresponde al GSE Medio-Bajo (B) y el 28,3% al GSE bajo (A). A esto le sigue un 17,9% GSE Medio (C) y 1% GSE Medio-Alto (D).
Año de ingreso a NEP	El 32,4% de los establecimientos de la muestra ingresaron a NEP en 2018, mientras que el 14,7% lo hizo en 2019 y 52,9% en 2020.	El 36,3% de los establecimientos ingresó a NEP en 2018, mientras que el 26,1% lo hizo en 2019 y 37,6% en 2020.

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el MINEDUC (2022) y Agencia de Calidad de la Educación (2022)

³⁹ El tipo de establecimiento se determina a partir de los niveles de enseñanza ofrecidos. Se han establecido tres tipos: i) establecimientos *de educación parvularia*, que ofrecen solamente enseñanza parvularia; ii) *escuelas básicas*, que ofrecen enseñanza básica y/o parvularia; y iii) *colegios completos o liceos*, que ofrecen solo enseñanza media o enseñanza media y básica. La suma de cada uno de estos tipos no es igual al 100%, debido a que además se obtuvo información de establecimientos que brindan exclusivamente educación especial o educación de adultos.

3.3 Instrumento de recolección de información

El cuestionario utilizado en esta fase de la investigación fue diseñado a partir de los insumos que fue proveyendo tanto el marco conceptual, como algunos estudios internacionales previos y la evidencia cualitativa de la investigación misma. La encuesta fue desarrollada en un proceso que tomó aproximadamente tres meses. En ese lapso de tiempo, se realizó un pre-test del cuestionario con un grupo de 6 directores, lo que permitió analizar tanto el comportamiento de las distintas preguntas como la usabilidad de la plataforma utilizada para aplicar la encuesta. Además, por medio de una entrevista grupal entregaron su parecer sobre las distintas preguntas y sugirieron mejoras al instrumento. El análisis de consistencia del instrumentó arrojó como resultado un índice de 0,9 (Alfa de Cronbach), indicador altamente positivo para estudios de este tipo.

La encuesta en su versión definitiva, cuyo detalle se encuentra disponible en el Anexo 2, consideró una sección con preguntas referidas al proceso de *sense-making* sobre la NEP, y otra sección de preguntas más generales sobre las características del liderazgo educativo en el nuevo sistema de educación pública, que ha sido utilizado para otras investigaciones⁴⁰.

Específicamente sobre la creación de sentido respecto a la NEP (tema central de la investigación), el cuestionario consideró tres preguntas clave dirigidas a los directores y directoras:

- “¿Qué significa para usted la Nueva Educación Pública?”. Pregunta abierta que posteriormente fue codificada y abordada por medio de herramientas de análisis de palabras clave.
- “A continuación se presentan tres formas de entender y definir la NEP: ¿podría decirnos con cuál de estas definiciones usted se siente más identificado como director?”. Pregunta de opción única, basada en los tres tipos de significados de la NEP extraídos de la fase cualitativa del estudio.

⁴⁰ El Programa de Liderazgo Educativo de la Facultad de Educación UDP ha desarrollado, de forma ininterrumpida desde el año 2014, una encuesta nacional (en formato on line) exclusivamente para directores de escuela, con el objeto de relevar su voz respecto a discusiones relevantes del sistema educacional y su evaluación de las políticas. Además, la misma institución cuenta con una base de comparación de 10 años sobre las prácticas de liderazgo de directores y jefes de UTP (a través de la visión de los profesores) de escuelas de todas las dependencias.

- “La NEP ha definido un conjunto de principios guía, que se presentan a continuación: ¿cuáles considera usted que son los tres principios que reflejan mejor el sentido que tiene para usted esta reforma?”. En esta pregunta los directores seleccionan los 3 principios más relevantes de un conjunto de 9.

Además de estas tres preguntas, la encuesta incluyó varias interrogantes sobre el proceso de implementación de la reforma: i) cambios generales que se han producido con la puesta en marcha de la NEP (6 ítems con escala likert), ii) cambios que se han producido en su trabajo en el establecimiento con la puesta en marcha de la NEP (6 ítems con escala likert), y iii) visión general sobre la experiencia como director en la NEP (9 ítems con escala likert). Finalmente, la encuesta consideró varias preguntas de caracterización de los directores y de los establecimientos.

La encuesta fue aplicada durante los meses de mayo y junio del año 2022, por medio de la plataforma SURVIO (www.survio.com). El cuestionario fue enviado, a través de los servicios locales de educación pública, a todos los directores y profesores encargados de cada territorio de la Nueva Educación Pública. Se realizó un seguimiento semanal a la tasa de respuestas para insistir con invitaciones complementarias a los directores para contestar.

3.4 Análisis de la información

El análisis de la información proporcionada por la encuesta tuvo dos fases: una descriptiva y otra explicativa.

En cuanto a la fase descriptiva, se realizó en primer término una depuración de la base de datos y luego un análisis descriptivo de todas las preguntas de la encuesta que aportan a las preguntas de la investigación. Los resultados de estas preguntas fueron cruzados con distintas variables independientes, tanto a nivel del director (experiencia, edad, formación, sexo) como del establecimiento (nivel educativo, nivel socioeconómico, tamaño de la matrícula y territorio o servicio local al que pertenece).

En cuanto a la fase explicativa, se tomó la decisión de trabajar en base a la estrategia metodológica de path analysis, que es explicada en detalle en el capítulo VI, sección 2. La intención principal de

esta segunda fase del análisis cuantitativo ha sido identificar las relaciones causales entre el sentido, la adhesión a la reforma y las distintas variables que fueron incluidas en la encuesta, entre las que se cuenta la calidad de la implementación y la experiencia que han tenido los directores con la reforma, además de ciertos factores de contexto (a nivel de escuela y de director).

4. Sesgos y perspectiva del investigador

Es pertinente al cierre de este capítulo plantear una reflexión general sobre los sesgos involucrados en el desarrollo de la investigación. Al respecto, los lectores de esta tesis deberían saber que su autor ha participado desde hace ya varios años en el estudio y reflexión, y luego en el diseño de esta reforma a la educación pública en Chile. Además, desde el año 2022 formó parte de un Consejo (designado por el Presidente de la República) que evalúa los avances y problemas de la NEP. Existe por tanto una fuerte vinculación académica, política y también personal entre el autor de esta tesis y el objeto de estudio. Esto planteó un desafío adicional para el diseño, aplicación y análisis de resultados desarrollado en esta investigación.

Para resguardar cualquier tipo de sesgo en el análisis, además de la rigurosidad con la que se han enfrentado las distintas fases del diseño metodológico de la investigación, se tomaron dos medidas importantes:

- Se solicitó la revisión de tres académicos (además del profesor director de tesis) para obtener una opinión externa sobre el tratamiento de los resultados cualitativos del estudio, espacio más sensible a la influencia de los sesgos. Estos académicos analizaron críticamente la presentación de los resultados cualitativos y entregaron su opinión sobre la forma en la que se trataban los datos. Los observadores externos no encontraron sesgos identificables en el análisis.
- El instrumento desarrollado para la fase cuantitativa fue elaborado en alianza con la Dirección de Educación Pública del Ministerio de Educación, con quienes se firmó un convenio precisamente para asegurar un adecuado tratamiento de la información recopilada (ver Anexo 3). Además, los resultados de este componente de la investigación fueron analizados con la colaboración de dos profesores e investigadores de la Universidad Diego Portales.

Respecto a las limitaciones propias del diseño metodológico de una investigación como ésta, una crítica razonable que podría hacerse al estudio es que se les da un protagonismo desbalanceado a los líderes escolares formales (directores) en desmedro de otros actores informantes sobre el sentido que se le asigna a la reforma a la educación pública a nivel de las escuelas. Es importante aclarar que esta fue una decisión deliberada: basar la producción de la evidencia fundamentalmente en la visión/percepción de los directores, debido a que son ellos uno de los principales “productores de sentido” en reformas institucionales como las que este estudio ha analizado. Así, ésta debe entenderse como una investigación sobre directores y directoras, que utiliza a los docentes, a los equipos directivos y al sostenedor como informantes complementarios en el componente cualitativo, también para obtener su visión sobre cómo los líderes escolares viven este proceso de desarrollo y ejecución de una nueva política a nivel de las escuelas.

V. LA CREACIÓN DE SENTIDO SOBRE LA NEP: QUÉ NOS DICE LA EVIDENCIA CUALITATIVA (ESTUDIOS DE CASO)

El objetivo de este capítulo es describir los resultados del componente cualitativo de la investigación. Como ya se ha detallado en el capítulo anterior, se utilizó una metodología de estudios de casos, investigando en una primera fase a 12 (doce) directores y directoras, y luego profundizando en cuatro de ellos, por medio de entrevistas individuales y grupales en tres momentos del tiempo, entre los años 2021 y 2023. Se analizan integradamente los resultados de ambas fases, aunque como se verá, la mayor parte de la evidencia proporcionada proviene del estudio en profundidad de los 4 casos seleccionados para la segunda etapa, debido a que ellos permitieron una mirada longitudinal y además integrar la mirada de los equipos directivos y docentes.

El capítulo se estructura en dos partes. En la primera se presentan los cuatro casos estudiados en profundidad, a través de un breve relato que sintetiza la manera en la que el director(a) y sus equipos han experimentado el proceso de reforma a la educación pública y cómo han ido creando sentido sobre este cambio institucional. En una segunda parte se realiza un análisis transversal de los casos, destacando los principales hallazgos que emergieron de dicho análisis.

1. Creación de sentido: contexto, factores y efectos en cuatro casos estudiados en profundidad

En esta primera sección se presenta una descripción sintética de los cuatro casos estudiados, por medio de reportes de cada uno de ellos. Se utiliza una estructura base: se describe primero el contexto del establecimiento y su director(a); luego se analiza el proceso de creación de sentido en el caso (y su evolución en el tiempo); posteriormente se da cuenta de los primeros pasos de la implementación de la reforma; para cerrar con el análisis sobre la adhesión que se ha ido generando (o no) en torno a esta política y las consecuencias que ha ido teniendo el proceso de creación de sentido⁴¹.

En el cuadro siguiente se hace una descripción básica de los cuatro casos estudiados en profundidad, incluyendo algunos elementos clave de los resultados que arrojó cada una de estas unidades de observación. Se ha evitado referir directamente a los nombres de cada uno de los establecimientos y directores, para resguardar su anonimato, tal cual se comprometió en el consentimiento informado (Anexo 4).

Cuadro 15: Características y resultados principales de los cuatro casos estudiados en profundidad

Caso	Características escuela	Características director	Visión general sobre el <i>sense-making</i> y adhesión a la NEP del director(a)
Liceo Blanco, Comuna A	Liceo de Enseñanza Media, con modalidad polivalente. Tiene una matrícula aproximada de 400 estudiantes. Sus resultados de aprendizaje medidos por la prueba SIMCE, están por sobre el promedio de los establecimientos del Servicio Local en Lectura y por debajo en Matemáticas, con variaciones positivas en el	Profesor del liceo desde el año 2009. Asumió como director en el año 2016 (subrogancia), y luego como ganador del concurso vía Alta Dirección Pública (2020). El 2017 obtuvo una beca para el programa de formación de directores del Ministerio de Educación. Se considera una persona bien formada y con una gran vocación como líder en la educación pública. Director	Valora positivamente la reforma y tiene una expectativa alta respecto a lo que ésta puede provocar en los procesos educativos. A pesar de que le cuesta definir a la NEP, el director da a la reforma un sentido principalmente educativo/pedagógico. Cree que el cambio en el mediano plazo va a terminar afectando positivamente la calidad de los aprendizajes. Se siente parte de la NEP, pues fue una demanda del profesorado y considera que ahora ha llegado el momento de contribuir a la ejecución de esa demanda. El sentido

⁴¹ Es importante aclarar que, dado que este no es un estudio que específicamente tenga por objeto analizar la implementación de la Nueva Educación Pública, la descripción de los casos privilegia todas aquellas cuestiones fundamentales que permiten responder a los objetivos de la investigación, dejando de lado otros aspectos relevantes en el discurso de los actores, pero menos relacionados con las preguntas del estudio.

	caso de Matemáticas en el último tiempo.	y su equipo lo describen como un profesional altamente comprometido y positivo con las distintas políticas.	atribuido a la NEP prácticamente no ha cambiado desde el inicio de la implementación. Y ese sentido se traduce en una fuerte adhesión con el cambio, a pesar de los problemas de implementación y la posición crítica de los profesores.
Escuela Azul, Comuna B	Establecimiento rural, que al momento de la investigación contaba con 20 estudiantes (2023). Centro reconocido por colegas del territorio y por el servicio local como una experiencia destacada en la educación rural. Obtuvo resultados destacados en la última medición SIMCE de Lectura y Matemáticas en cuarto básico, ubicándose muy por sobre el promedio del SLEP y el país.	Profesora Encargada (escuela unidocente), con más de 5 años a cargo de la escuela. Coordina además el microcentro de la comuna desde el año 2015. Se autodefine como una profesora comprometida con la educación rural y con una alta predisposición al aprendizaje que puede producirse a través de la colaboración entre centros similares.	La encargada de la escuela considera que la NEP es un cambio importante y necesario, aunque tiene una perspectiva que oscila entre la comprensión de una reforma burocrática y propiamente educativa/pedagógica. Tiene también una expectativa mesurada sobre lo que podrían ser sus efectos. De todas formas, adhiere y está comprometida con este cambio. Forma parte del Consejo Local y participa activamente en la puesta en marcha de la NEP a nivel del SLEP, lo que le ha permitido construir una mirada equilibrada sobre los problemas de implementación y también los avances positivos que ha traído la reforma, especialmente en la educación rural.
Liceo Rojo, Comuna C	Liceo con historia y desempeño destacado y reconocido en la comuna. Cuenta con 500 estudiantes en las modalidades Humanista-Científico y Técnico-Profesional. Trabajan en el centro 27 profesores (de un total de 60 funcionarios). Los resultados SIMCE muestran que el liceo está por debajo del promedio nacional, aunque ha logrado recuperar los niveles de desempeño previos a la pandemia y situarse por sobre el promedio del SLEP.	La directora tiene amplia experiencia como docente en el sistema público y privado. El año 2019 ganó el concurso por Alta Dirección Pública para dirigir este establecimiento. Es su primera experiencia formal como directiva, después de casi 25 años concentrada en la carrera docente y de aula. La directora es muy clara en sus conceptos y cuenta también con una visión concreta de lo que quiere para su comunidad. Se autodefine como una profesional abierta a los cambios, siempre y cuando impliquen un beneficio claro para los estudiantes.	A pesar de que le cuesta definir cómo entiende la NEP, la directora del liceo le otorga principalmente a este cambio un significado de transformación profunda y trascendente, además de expresar una alta valoración de esta. La visión general que tiene la directora y su adhesión/compromiso con la NEP no cambia significativamente con el tiempo, aunque los problemas de implementación sí han afectado la adhesión de los docentes y han hecho más difícil para la directora y su equipo gestionar esa disposición. La directora reconoce que con todo esto también su propia motivación con este cambio se ha visto afectada negativamente.
Escuela Verde, Comuna D	Escuela con una matrícula de cerca de 500 estudiantes, aunque a la baja en los últimos años. Trabajan en la escuela cerca de 80 adultos (40 docentes). Escuela histórica de la comuna y con un desempeño reconocido por distintos actores.	Director es profesor de Historia, con 25 años de experiencia en el sector educacional, principalmente en la educación privada. Llegó a esta escuela el 2018 después de ganar el respectivo concurso. Se autodefine como un liderazgo abierto y con	Director le da a la reforma un sentido esencialmente trascendente: estado asumiría rol de garante de educación de calidad. Alta valoración y expectativa positiva sobre el cambio, que se reconoce como complejo y que tendrá efectos en el mediano plazo. Director se siente “protagonista” y ampliamente conocedor de este cambio, lo que influye en un sentido/significado que no se altera durante la implementación (a

Los resultados SIMCE muestran que escuela tiene un desempeño destacado dentro de la comuna y SLEP, y que se han recuperado los niveles de aprendizaje previos a la pandemia, tanto en Lectura como Matemáticas (4 básico).	énfasis en la participación de los equipos. Un antecedente importante es que fue jefe provincial de educación cuando esta reforma estaba dando sus primeros pasos a nivel de diseño, en el ciclo de gobierno 2014-2018. Se considera un “hincha” de la Nueva Educación Pública.	pesar de las críticas que se le hacen a esta). Director critica la baja participación de los directores y directivos, actores clave para el éxito de la NEP. La adhesión con la reforma del director y su equipo directivo es alta, aunque muestra una gran distancia con la posición de los docentes y no deja de lado la crítica a los problemas (como la insuficiente participación de los directores).
--	---	--

Fuente: elaboración propia

Ya con este resumen de la realidad de cada caso a la vista, se presentan a continuación los relatos de cada uno de los casos estudiados.

1.1 El caso del Liceo Blanco (Comuna A): Sentido educativo (o pedagógico), adhesión fuerte y compromiso político con el cambio, a pesar de las críticas de los profesores

Características del liceo, su director y equipo

El Liceo Blanco se encuentra ubicado en la Comuna A, una localidad semi rural de la región que comprende el Servicio Local estudiado. El liceo imparte las modalidades científico-humanista y técnico-profesional, con tres especialidades. Al momento de realizar el estudio, el liceo contaba con poco más de 400 estudiantes (cifra que se ha mantenido relativamente estable en el último tiempo) y 40 profesores. En los años 2022 y 2023 el liceo tuvo que compartir el espacio físico con otra escuela de forma transitoria, con todo lo que eso implica para una comunidad. Los actores coinciden en que lo llevaron bastante bien. Han podido hacer algunas mejoras en la infraestructura, aunque menores para la necesidad que tienen de renovar y mejorar sus espacios educativos.

El equipo directivo plantea que el establecimiento se encuentra en un buen momento, sin grandes sobresaltos o problemáticas, lo que se atribuye al fuerte compromiso de la comunidad docente. Reconocen que esta situación favorable y la sensación de que están haciendo un buen trabajo pedagógico no se condice con los resultados de los estudiantes (clasificación medio-bajo de acuerdo con la Agencia de Calidad), por lo que al momento del último trabajo en terreno de esta investigación estaban esperando con atención los resultados de las pruebas nacionales, pues

consideran que la gestión del colegio ha estado cada vez más centrada en la parte académica y la calidad de la enseñanza⁴².

El director tiene una historia larga en el establecimiento y en la misma comuna, siendo una persona reconocida y valorada por la comunidad y su entorno. Fue profesor de educación física en el mismo liceo desde el año 2009. Asumió como director en el año 2016 por medio de una subrogancia, que luego se transformó en una postulación y obtención del cargo vía Alta Dirección Pública (2020). El 2017 obtuvo una beca para el programa de formación de directores del Ministerio de Educación. Se considera una persona formada y con una gran vocación como líder en la educación pública. Considera que ha sido autodidacta y ha aprovechado las oportunidades que le ofrece la política educativa. Es además una persona muy positiva y comprometida, lo que ha determinado en su opinión la forma en la que se ha relacionado con la NEP y con las políticas educativas en general (desde la contribución más que desde la resistencia).

El equipo directivo con el que cuenta el establecimiento tiene una amplia experiencia. La jefa de UTP lleva aproximadamente 30 años en el liceo. Esta mirada experimentada influye en la visión que desde que se discutió la reforma a la NEP el equipo se fue armando: el cambio de dependencia iba a ser favorable, porque la experiencia de trabajo con el municipio y sus autoridades era negativa hace ya bastante tiempo.

“Hoy día, todos decimos “no, es que el SLEP, el SLEP, el SLEP”, y puede que el SLEP tenga ciertas responsabilidades, pero aquí hay un tema de arrastre que a muchos se les olvida. Hay problemas que si no se solucionaron años atrás es muy difícil que en seis meses se puedan resolver. Si uno mira hacia atrás y ve lo que teníamos, no queda otra que pensar un poco más positivo ahora” (Entrevista 1 director)

El sentido/significado que se le asigna al cambio y su variación en el tiempo

⁴² Los resultados de las pruebas nacionales mostraron que el liceo logró mejorar significativamente sus resultados en el 2022 (respecto al 2018) y que mantuvo esa mejora en el caso de la evaluación de Lectura. Sin embargo, sus resultados en Matemáticas siguen siendo muy bajos y se han mantenido estancados desde el 2018 a la fecha. Sus resultados de aprendizaje medidos por la prueba SIMCE, están por sobre el promedio de los establecimientos del Servicio Local en Lectura y por debajo en Matemáticas, con variaciones positivas en el caso de Matemáticas.

Luego de varias entrevistas, no fue fácil que el director transmitiera claramente el significado que para él tiene este cambio. El director da a esta reforma un sentido esencialmente educativo (aunque también, en segundo término, burocrático/administrativo). Valora positivamente la reforma y tiene una expectativa alta respecto a lo que puede provocar en los procesos pedagógicos. Cree que el cambio institucional va a terminar afectando positivamente la calidad de los aprendizajes. Considera que hay que darle tiempo a este cambio para que vaya dando sus frutos de forma progresiva (mirada realista). Se siente parte del cambio, pues fue una demanda del profesorado y considera que ahora ha llegado el momento de contribuir a la ejecución de esa demanda.

“Este cambio surgió a raíz de nosotros mismos los profesores, creo yo, que salimos muchas veces pidiendo la desmunicipalización. Yo creo que a todos los de la comunidad nos ha ido haciendo sentido con el correr del tiempo este traspaso, porque en algún momento se veía algo muy negro, porque así lo pintaban algunos y porque la experiencia en otros lados no ha sido siempre buena. La verdad es que yo puedo hablar de mi realidad, y por lo menos nosotros acá hemos tenido la fortuna creo yo de encontrarnos con un servicio que si bien es cierto le costó mucho al inicio, hoy ha ido mejorando mucho también” (Entrevista 3 director).

“Yo creo que todavía habría que esperar. No sería tan lapidario con el servicio local. Tengo la esperanza de que deberíamos ir en buen camino, creo que el sistema (municipal) en el que estábamos funcionando era un sistema que ya no daba para mucho más, entonces en ese sentido había que hacer algo, creo que se hizo, ahora no sé si se hizo en el tiempo y de la forma que había que hacerlo, pero ya estamos embarcados en esto, entonces yo creo que el sentimiento que hay es de esperanza de que la cosa pueda ir mejorando y también yo siempre trato de colocarme a mí, o sea, nosotros como personas, como funcionarios, en la tarea de ayudar a que esto salga bien” (Entrevista 2 director).

Este sentido y significado atribuido a la NEP prácticamente no ha cambiado desde el inicio de la implementación. El director conformó una visión que se ha ido ajustando muy poco en el tiempo. Esto se explica porque la disposición inicial del director respecto a esta reforma ha sido siempre favorable. Esta disposición inicial es crucial en este caso, pues a medida que el proceso avanza no se afecta significativamente, a pesar de los problemas de implementación que el director considera que ha tenido el nuevo sistema.

“Es cierto que la implementación en este momento no va para arriba. Pero, así y todo, yo sigo manteniendo la esperanza de que esta cosa tiene que mejorar y si vuelve y si no mejora y si llegamos en algún momento... chuta, en realidad no era lo que uno pensaba, chuta yo creo que me voy a sentir como fracasado y ahí a lo mejor capaz que yo diga yo llego hasta aquí nomás” (Entrevista 2 director)

El director y también el equipo que lo acompaña reconocen que no existió preparación suficiente para un proceso demasiado importante y que eso hace que por momentos sienta que no tiene las herramientas para poder ayudar a ir calmando los ánimos y manejando mejor las expectativas de los docentes. Cada actor se ha ido formando su propia convicción respecto a este cambio y el sentido se ha ido conformando a partir de la visión de cada uno de los actores. En los primeros años de implementación el servicio local ha intentado fortalecer la información que llega a los actores, especialmente a los directores. Los espacios de participación que se han ido conformando (la Conferencia de directores y una organización en grupos comunales de directores) no han sido suficientes para esa preparación, y se centran más bien en la resolución de problemas administrativos. El director reconoce de todas formas que *“uno también es responsable de informarse para poder colaborar mejor con la implementación de este cambio”*.

Los primeros pasos de la implementación de la reforma en el liceo

El director de esta escuela confirma lo difícil que ha sido el proceso de implementación del nuevo servicio local, entregando a la pandemia y sus complejidades una parte importante de la responsabilidad. Considera que la carga administrativa y de trabajo general para él ha aumentado una vez que se puso en marcha la reforma. La contracara de esto es que ha ido teniendo una mayor autonomía para tomar algunas decisiones importantes, como las contrataciones de los docentes y administrativos. El equipo directivo también reconoce esa mayor autonomía del director: consideran que en la experiencia municipal había mucha discrecionalidad en el nivel intermedio, lo que no era bueno para la gestión del liceo. El director ve ahora que hay espacio para su influencia, lo que deriva a su vez en una mayor corresponsabilización con el cambio.

“Entonces yo hoy día me siento mucho más autónomo porque aparte de liderar la comunidad, cierto, soy la voz ante el servicio, o sea el servicio también me ve a mí como el referente de la comunidad y

se comunica conmigo, aunque de repente ahí también tenemos algunas diferencias porque muchas veces los gremios también saben las cosas antes que el colectivo” (Entrevista 2, director).

El director considera que se ha notado el efecto del “giro único” que tienen los SLEP, ya que en la municipalidad la educación no era siempre la prioridad. También ha percibido el efecto de esta mayor especialización en que existe una preocupación mucho más clara desde el nuevo sostenedor por tener las rendiciones de cuentas y las cuestiones administrativas al día, lo que ha dado más tranquilidad a los equipos directivos. Se ha ido produciendo también, a ojos del director, un ordenamiento de las plantas de docentes y asistentes de la educación, en todo el territorio. Como plantea el propio director: *“hoy día, con el tema del cambio, el servicio local se enfoca solamente en educación, no tiene otro aspecto, por lo tanto, obviamente ese es su centro, esa es su preocupación y es allá donde hay que hincar todas las fuerzas”.*

Los problemas que más han afectado al liceo fruto de la puesta en marcha de la reforma son la lentitud de las compras y que el SLEP no ha podido acceder a varios de sus requerimientos (como una nueva psicóloga) por un tema de disponibilidad y flexibilidad de recursos. El director reconoce que esto tiene que ver con un proceso natural de aprendizaje institucional del SLEP y también con las rigideces propias de los servicios públicos (que son distintas a las del sistema municipal).

“Lo negativo es la lentitud, es lo que mencionaba el colega, la lentitud, la distancia que para nosotros es sumamente complicado poder salir por ejemplo y el hecho de que ellos tengan que atender una tremenda cantidad de establecimientos educacionales. Estábamos como acostumbrados, nosotros caminábamos 3 cuadras hacia allá si queríamos ir a hablar con el alcalde, íbamos, esperábamos, el alcalde nos atendía, o con el jefe DAEM, pero ya ahora todo eso hay como mucha burocracia en ese sentido” (Entrevista Equipo directivo).

“Uno también entiende que el tema recursos no es un tema fácil porque los establecimientos siguen recibiendo las mismas subvenciones, para un territorio mucho más grande y estando en la municipalidad, por ejemplo, si llegaba a fin de año el jefe de DAEM a presentar el presupuesto para el próximo año, si encontraban algo que tenían deuda, ya perfecto, vamos a aprobar 100 millones para traspasar la educación y obviamente los concejales no se oponían porque era para educación

y se traspasaba. El servicio no tiene esa posibilidad, entiendo, desconozco también y si tienen alguna forma de recurrir a algún recurso extra no lo sé” (Entrevista 2 director).

A medida que avanza el tiempo se van apreciando desde la perspectiva del director algunos progresos importantes de la implementación (sobre todo en el apoyo técnico pedagógico, que sería más frecuente, pertinente y de calidad), aunque los problemas en la dimensión administrativa han generado una experiencia subjetiva difícil durante los 3 primeros años. Se valora tanto el trabajo técnico (pasantías entre establecimientos, por ejemplo) como la disposición/cercanía del nuevo nivel intermedio con el establecimiento y su equipo. Se valora más específicamente que exista un coordinador pedagógico y otro territorial (con quienes resuelven la mayoría de los temas de forma cotidiana y con una interacción muy directa). Estos avances de implementación son importantes, porque mantienen en un nivel alto la adhesión del director (ya vimos que el sentido que le da a este cambio se mantiene en el tiempo).

“Yo creo que el acompañamiento técnico es súper bueno, eso lo sigo insistiendo, nosotros tenemos sobre todo en lo que es UTP una persona que está prácticamente todos los días hablando conmigo por alguna razón, por ejemplo ahora a fin de año: director no se olvide que tiene que enviar esto, director me está faltando esto, no sé si completó esta encuesta, mire llegó este correo, las autorizaciones docentes, que el decreto 67, no me ha enviado la nómina de repitentes, no sé po... como todas esas cosas que son una ayuda para mi gestión” (Entrevista 3 Director).

Adhesión y transmisión del sentido a la comunidad docente

El sentido que le da el director a esta reforma se traduce en una fuerte adhesión – al menos discursivamente – con este cambio. Mantiene un compromiso profundo con la reforma a pesar de los problemas que se han ido encontrando en el camino. Más allá de que el significado que le da a la NEP no sea tan claro ni trascendente, su valoración positiva de la reforma hace que siga teniendo expectativas altas. El director reafirma esa expectativa y se distingue además de sus colegas directores: *“Hay que darle tiempo y tener paciencia con este cambio, al que nos costó mucho llegar”.*

El director ha hecho un esfuerzo por comunicar el sentido y convencer a su equipo del valor de este cambio, pero no ha sido fácil y el resto de los actores reconoce que esa influencia ha sido más bien

acotada. Ya dijimos que es evidente que no haber tenido una preparación adecuada influye en las posibilidades de que este esfuerzo tenga efectos positivos. El director reconoce que ha tratado de mantener constante este ejercicio de convencimiento, pero que al comienzo de la implementación del cambio fue más sistemático.

“Yo diría que el primer año o parte del primer año y que fue justo con el tema del cambio, los primeros 6 meses con suerte, que tomé quizá un poco el protagonismo de decirle a los profesores que el sistema no es malo y que había que darle tiempo y como empoderarse con esa situación. He tratado de seguir haciendo esto, pero debo reconocer que me ha costado mantener arriba la adhesión de los profesores” (Entrevista 3 director).

Como se aprecia en la cita anterior, la adhesión del equipo de profesores con la reforma a la educación pública es más bien baja, aunque la mayor parte del equipo no ha perdido la esperanza de que el cambio llegue a buen puerto. Podríamos hablar de una adhesión de “baja intensidad”, que genera un estado de ánimo poco favorable con el cambio. Esta resistencia, aunque acotada, de alguna manera ha estado presente entre los docentes desde que se supo que se llevaría a cabo esta reforma. Esto ha preocupado al director (que asocia esta resistencia también a la situación de sobre exigencia postpandemia), pero no ha afectado su propio sentido y adhesión (esto es importante, pues demuestra que, hasta el momento al menos, el *sense-making* del director logra mantenerse inmune a la forma en la que los docentes están procesando el cambio). La evidencia de este caso es clara respecto a la importancia que tiene en todo esto el factor gremial (que según el director sólo se concentra en la “crítica”) y la poca información con la que contaron los actores en general, lo cual generó muchos mitos y miedos respecto a este proceso.

Los profesores y profesoras por su parte ven al director algo sobrepasado con el cambio y consideran que con la puesta en marcha del servicio la intensidad de su trabajo (por ejemplo, en cuanto a la cantidad de reuniones fuera del liceo) ha aumentado significativamente, sin dejarle el tiempo suficiente para compartir la información con los equipos. Su mirada (la de los profesores) es más negativa que la del equipo directivo respecto a la implementación, pues consideran que en las cuestiones que más directamente a ellos afecta y donde había una alta expectativa (por ejemplo, las condiciones de infraestructura) no se habría avanzado significativamente hasta el momento. Los

profesores dan además a esta reforma un sentido principalmente burocrático: lo entienden principalmente como un cambio de sostenedor.

El director tiene una mirada algo distinta de la forma en la que los profesores están experimentando el cambio: *“Hoy día si tú le preguntas a los profesores, por ejemplo a cualquiera así al azar, qué le parece la situación del servicio, cómo lo ve, hicimos ese ejercicio nosotros a fin de año y en realidad estaban... no voy a decir que muy contentos, pero están tranquilos, están tranquilos porque estando en el servicio, no sé si por fortuna o no, también han aparecido ciertos beneficios para los profesores, por ejemplo el tema del decreto 69, que reduce horas aula a profesores que tienen más de 30 años de servicio. Muchos pensaban que a lo mejor iba a haber una rebaja de horas de titularidad, que se las podían indemnizar, no pasó eso, les mantienen las horas, solamente que se le rebaja la carga de aula”*.

A pesar de que se han ido produciendo como ya dijimos algunos avances en materia de implementación (como la estabilidad laboral y el apoyo técnico), eso no logra revertir todavía la baja adhesión en los profesores, porque los problemas graves se mantendrían y afectan fuertemente el trabajo docente, como la falta de recursos y la lentitud de procesos. El equipo directivo comparte esta mirada. El sentido que le da este equipo al cambio está por tanto más cerca de los profesores que del propio líder (y se asocia a una mirada más burocrática, sobre todo asociada a la politización y mal uso de recursos en el sector municipal). El equipo directivo no le da un sentido trascendente ni propiamente educativo al cambio, lo que permite concluir que el director ha podido hacer poco respecto a la transmisión del sentido a su primer equipo de confianza. Tanto profesores como equipo directivo convergen en la idea de que una mayor participación y capacidad de escucha desde el servicio local ayudaría a resolver, al menos en parte, los problemas de implementación.

“Yo lo veo de manera positiva. Creo que hay que mejorar todos los procesos. Hay que escuchar a los actores involucrados dentro de todo e ir evaluando, o sea, yo me imagino, no sé, desconozco esa parte, pero yo creo que los servicios locales tendrán sus mecanismos para ir determinando los aspectos que tienen que considerar y mejorar, pero para eso tienen que escuchar a los actores principales aquí, desde los profesores, asistentes, apoderados, y cierto, los estudiantes. Yo creo que, si existiera el mecanismo, la instancia donde se pudiese analizar y conversar y buscar soluciones a los problemas que nosotros estamos teniendo en este momento, todo esto funcionaría de mejor

manera, y ver de qué forma poder agilizar todo ese proceso, que al final uno ‘piensa ah vamos a volver otra vez, o sea, cómo solucionamos esto, ¿volviendo a tener un DAEM o sea con otro nombre? Yo no sé si sería la solución’.

1.2 El caso de la Escuela Azul (Comuna B): sentido burocrático, con compromiso alto (incluso más allá de la escuela) y mirada balanceada sobre los avances y desafíos de la NEP

Características de la escuela y su profesora encargada

La Escuela Azul es un establecimiento de una comuna esencialmente rural. El centro de educación básica, que está ubicado en una zona cordillerana, contaba al momento de la investigación con 20 estudiantes (2023). Los niños y niñas en su mayoría viven cerca de la escuela, pero varios tienen que recorrer una distancia importante (hasta de dos horas) caminando o usando el transporte escolar. El equipo de la escuela está conformado por su profesora encargada (es una escuela unidocente), que algunos días es acompañada por profesores que asisten por hora en algunas asignaturas (como inglés), además de la manipuladora de alimentos.

De acuerdo con la opinión de la profesora encargada, la escuela se encuentra en un momento positivo, básicamente debido a una matrícula estable e incluso con un leve ascenso (esencial para este tipo de establecimientos pequeños) y un clima favorable para el aprendizaje. También se evalúa de buena manera la relación que se tiene con la red de apoderados y la comunidad próxima, que contribuyen recurrentemente a resolver problemas o generar avances en la escuela, sobre todo en cuanto al equipamiento. Se organizan regularmente actividades con la comunidad, como la reciente participación en las olimpiadas rurales de la comuna, cuya sede fue la Escuela Azul. Los resultados de la prueba SIMCE del año 2023 mostraron los frutos de este trabajo multidimensional: la escuela tuvo un resultado muy destacado tanto a nivel territorial como nacional, obteniendo desempeños muy por sobre el promedio en las pruebas de Lectura y Matemáticas en cuarto básico.

Este establecimiento es reconocido por otros colegas del territorio y también por el servicio local como uno de los centros rurales que está haciendo un trabajo de calidad y con foco en el desarrollo integral de los estudiantes. De hecho, la profesora encargada coordina desde el año 2015 el microcentro de la comuna, conformado por 10 escuelas (9 de ellas unidocentes). La profesora valora

mucho la contribución de este espacio a lo que ha sido su formación, ya que la conducción de esta escuela ha sido su segundo trabajo después de ser profesora en una escuela básica completa por dos años: *“el microcentro es un espacio muy importante para nuestro trabajo y es algo que se debe fortalecer con la NEP”* (Entrevista 1 Profesora Encargada). Reconoce eso sí que no todos los profesores encargados de las distintas escuelas tienen un compromiso similar con estos espacios, lo que es un desafío para quienes, como ella, centran su vocación en la educación rural.

Ya adentrándonos en sus primeras aproximaciones a la reforma a la Nueva Educación Pública, la profesora encargada es enfática en aclarar que su experiencia con la administración municipal no había sido negativa, por lo que siempre había mirado esta reforma con algo de temor, aunque plantea también desde el comienzo del estudio que está esperanzada en que este cambio derive en efectos positivos:

“La educación que nosotros teníamos no era mala, la administración era buena administración, sí, pero también había cosas administrativas que igual se estancaban un poco, entonces yo creo que esos procesos de comunicación entre el ministerio y la escuela ahora pueden que sea más fluida con este cambio, ojalá lo sea (ya), pero... sí yo... yo creo que va a ser un buen cambio, tengo la esperanza de que ese cambio sea para mejor” (Entrevista 2 Profesora Encargada).

El sentido/significado que se le asigna al cambio y su variación en el tiempo

La encargada de la escuela considera que la NEP es un cambio importante y necesario. Se refiere a esta reforma como uno de los procesos más relevantes en los que le ha tocado participar. De todas formas, al igual que en el caso del Liceo Blanco, el significado que le da a la transformación no es claro ni fácil de transmitir, oscilando entre una perspectiva donde esta reforma es un cambio principalmente burocrático o administrativo y otra donde se relevan algunos aspectos propiamente pedagógicos, esto último sobre todo desde el punto de vista de las necesidades de la educación rural. Con todo, se muestra comprometida con este cambio. En efecto, decidió postular como candidata al Consejo Local y fue elegida por sus pares para ser parte de esta importante instancia. Se siente parte del cambio, aun cuando declara que no ha sido preparada como ella lo hubiera esperado. Las dos citas siguientes reflejan en parte esta mirada, tanto respecto a la valoración positiva del cambio como a su sentido administrativo, ya que la profesora entiende que la reforma

implica que las escuelas asuman nuevas tareas en este plano (aunque en realidad, en el papel al menos, la orientación de la ley no es necesariamente esa).

“Yo creo que la educación pública de verdad necesita un cambio de fondo, y yo creo que este cambio nos va a hacer bien como comuna y como educación pública. Yo creo que es normal que la gente tenga un poquito de temor, pero creo que la idea de la reforma es clara, y es que se mejore la calidad, y que esto se vea reflejado en cada una de nuestras escuelas. No por ser rurales multigrados no vamos a tener esa misma calidad que una escuela rural grande, y a eso es a lo que yo creo esta reforma está apuntando”

“Ahora con la NEP vamos a tener que aprender a hacer nuestras tareas administrativas. Antes era el municipio el que resolvía esta pega administrativa, y ahora será responsabilidad nuestra tomarla. Hoy día creo que estamos preparados para asumir este trabajo, pero entiendo también que a los colegas los que les preocupa es eso, que van a tener que resolver cuestiones que antes les resolvían otros. Yo lo tomo como un desafío personal y profesional” (Entrevista 1 Profesora Encargada).

Este significado y valoración del cambio se traduce en una expectativa que es también medida, cuestión que la propia encargada reconoce tiene que ver con el abandono relativo en el que ha estado hace ya bastante tiempo la educación rural, que se traduce en una baja confianza en las políticas y su pertinencia hacia esa realidad. La encargada es también consciente, como ya se dijo, de los riesgos que implican estos cambios a gran escala y de que se requiere tiempo para comenzar a ver sus frutos, siempre y cuando exista el compromiso de las comunidades educativas con la reforma.

“Yo creo que hay que... hay que darle tiempo y hay que tener paciencia también. Pero sí, tengo la esperanza de que el cambio sea para mejor porque los lineamientos pedagógicos se ven que son claros” (Entrevista 1 Profesora Encargada).

“Mira, yo creo que cada año vamos a ir avanzando un escalón más, pero sí, la paciencia va a ser muy necesaria porque la paciencia y el compromiso que tengamos nosotros como directores para ayudar en esta implementación y también convencer a nuestros profesores de cada establecimiento que es un cambio que se va a dar, pero que se va a dar siempre y cuando nosotros estemos caminando

hacia un mismo lado, digamos, para ver este cambio prontamente en las comunidades educativas, porque yo creo que el cambio sí era necesario y también va a ser beneficioso en la medida que sea bien implementado y que se cumplan las expectativas de a poco” (Entrevista 3 Profesora Encargada).

Al igual que en el caso del Liceo Blanco, el sentido que la profesora encargada le asigna a la reforma no sufre modificaciones relevantes en el tiempo, a pesar de los problemas de implementación. La encargada reconoce que esto se debe principalmente a su compromiso y también al protagonismo que ella considera tener en ese proceso de cambio.

“El sentido que este cambio tiene y mi mirada sigue siendo la misma: el avance hacia una mejora en la educación pública. El punto es que para eso yo también tengo que poner de mi parte, el sostenedor también tiene que entregarme cosas para que yo pueda avanzar, pero es indispensable yo creo que existan ganas de que esto avance y para eso tiene que haber un trabajo en conjunto, porque si yo me resisto a lo que el sostenedor me va a proponer, obvio que va a haber un tema de tirar para un lado y en los otros de tirar para el otro, cuando la idea es que todos vayamos hacia el mismo objetivo y para eso yo tengo que poner de mi parte también” (Entrevista 2 Profesora Encargada).

Los primeros pasos de la implementación de la reforma en la escuela

Uno de los elementos más destacados en el relato de la profesora encargada es la falta de preparación que tuvieron en general los líderes escolares para enfrentar este cambio. Los espacios directamente destinados para capacitarse sobre el contenido y los desafíos que implicaba la reforma fueron muy pocos y la mayoría se puso en marcha cuando la implementación ya se había iniciado.

“No hubo la preparación suficiente para algo que no sabíamos cómo iba a ser, porque nadie nos dijo. Hubo algunas pinceladas. Tuvimos una capacitación en el verano del 2022, y recién en ese espacio pudimos estar todos los directores y encargados juntos por primera vez. Esa capacitación en todo caso fue muy interesante y buena porque permitió que nosotros nos conociéramos y nos sentamos directores de escuelas grandes con directores de escuelas pequeñas” (Entrevista 2 Profesora Encargada).

Al igual que en los otros casos estudiados, la encargada considera que varios procesos que afectan a su escuela se han vuelto más lentos y burocráticos en comparación con la administración municipal, aunque se reconoce la mayor transparencia con la que se desarrollan estos procesos (por ejemplo, la compra de ciertos materiales). Además, la encargada es explícita en mencionar que parte importante de los problemas que han ido apareciendo desde que se implementa el SLEP tienen que ver con el “factor arrastre” de la crisis municipal, por lo cual también construye una mirada más mesurada de la implementación y sus problemas.

“Antes los procesos de compra eran más rápidos porque estábamos más cerca, pero también eran menos transparentes que ahora. Eso se nota, así que una cosa por otra. Nos han explicado que estos problemas de la burocracia deberían ir resolviéndose de a poco” (Entrevista 1 Profesora Encargada).

“Acá varios de los problemas que hoy tenemos, por ejemplo, en el tema de la infraestructura, es porque el Servicio Local debería haber recibido las escuelas en buen estado, cosa que no ocurrió. Entonces igual eso perjudica a la reputación del servicio porque no está pudiendo cumplir a cabalidad con el arreglo de los establecimientos. Pero yo creo que ahí hubo un error, al asumir el Servicio tenía que haber asumido con esa infraestructura ya repuesta con los municipios que correspondían. Y eso está generando un descontento de los directores porque hay directores que no entienden esa parte y exigen, y tampoco se puede hacer todo de una sola vez” (Entrevista 2 Profesora Encargada).

Pero la profesora encargada percibe también varios cambios positivos, que hacen que este cambio siga teniendo sentido para ella. Uno de estos cambios es mayor preocupación/pertinencia de respuestas desde el Servicio Local hacia la educación rural, especialmente en cuanto al apoyo técnico pedagógico que ha comenzado a recibir desde el traspaso. También valora la creación de espacios de participación de los actores de la comunidad (como el Consejo Local en el que ella participa) y los mayores niveles de autonomía que hoy cree que tiene respecto al sostenedor, para tomar decisiones que la afectan directamente, como son los temas del transporte o el material pedagógico.

“A ver yo siento que el apoyo hacia el microcentro ha cambiado, se están interesando mucho por la educación rural, por lo que nos han informado se va a poner ese énfasis desde el servicio local y eso ya se está notando en distintas iniciativas, como seminarios e instancias de desarrollo profesional

específica para nuestra realidad. Además, se le ha dado más importancia al rol de coordinadora de microcentro, porque hay decisiones que tiene que tomar el SLEP, pero también me las tienen que comunicar a mí para que yo pueda transmitirla y también consultar a mis colegas, así que la comunicación con el SLEP y el microcentro hoy es más fluida” (Entrevista 1 Profesora Encargada).

“La conformación del Consejo Local yo creo que ha sido indispensable para poder avanzar en estos temas porque por medio de esta conformación, los directores tenemos una representatividad ahí y por el hecho de yo ser parte del Consejo Local ahora, siento que puedo aportar con mis colegas más que nada en hacerle saber al servicio, en comunicarnos más con el Servicio, más directamente las inquietudes de los establecimientos, porque no todos los establecimientos son iguales” (Entrevista 1 Profesora Encargada).

Por otro lado, este es un caso muy gráfico respecto a cómo el proceso de implementación va evolucionando y cómo los líderes perciben esa evolución. Para esta profesora encargada, el servicio local ha ido progresando de forma gradual en la eficiencia de sus procedimientos administrativos y de gestión, y además ha ido desplegando con cada vez más claridad las prioridades en la relación técnico-pedagógica que se produce entre ambos niveles. Se considera que este apoyo técnico ha dado pasos adelante a medida que avanza la ejecución, porque se va generando una relación de mayor confianza con los establecimientos.

“Yo siento que sí ha ido avanzando porque las cosas que estaban lentas el año pasado, igual ya el Servicio se ha ido interiorizando más en el tema y han podido resolver varios temas pendientes. El tema de las compras ha sido más lento porque es un proceso más largo en el sistema público” (Entrevista 2)

“La presencia de lo técnico pedagógico es indispensable, y es algo que nosotros no teníamos directamente y ahora lo tenemos y se agradece esa parte, porque yo creo que es la más importante para llevar una mejor calidad en la educación. Yo me atrevería a decir que el la Unidad de Apoyo Técnico (UATP) vino como a ordenar la casa pedagógicamente en el territorio y con mi escuela, y ahora creo que tenemos más claros cuáles son nuestras metas y objetivos, porque hay un lineamiento pedagógico. Estamos más orientados en ese sentido y otra cosa que destacaría es que

el equipo de la UATP tiene una excelente disposición, sobre todo la encargada de nuestro microcentro” (Entrevista 1)

Finalmente, y al igual que en otros casos estudiados, más allá de que los directores y encargados reconocen un mayor nivel de autonomía, se reconoce en este caso que la relación entre el Servicio Local y los directores y equipos directivos es un punto frágil del proceso de implementación: *“bueno, yo creo que tiene que haber una responsabilidad compartida entre el Servicio y los directores, pero quizá no se ha generado un lazo de confianza que pueda permitir esa responsabilidad compartida. Quizá igual nosotros necesitamos que de repente nos digan, que nos aclaren un poquito cuál es nuestro trabajo y qué se espera de nosotros con esta reforma, porque hay directores que no tienen esa claridad” (Entrevista 2 Profesora Encargada)*

Adhesión y transmisión del sentido a la comunidad educativa

Como ya hemos dicho, la profesora protagonista de este caso desde el comienzo de este proceso de reforma ha manifestado una fuerte adhesión y compromiso con el cambio, a pesar de sus dudas iniciales. Esta adhesión es consistente con la valoración positiva y la expectativa de mediano plazo que la encargada tiene sobre la NEP. Esta adhesión es determinante en casos de escuelas pequeñas como ésta, pues irradia directamente a la comunidad educativa en su conjunto. Ella ha dado un paso más, intentando “convencer a otros” respecto al valor de la reforma, pues es consciente de que la adhesión frente a la NEP “no es automática” por la historia de las políticas y porque hay desconfianza sobre las mismas. Por eso ha querido dar el salto y colaborar con otros, tanto en su labor de coordinadora de microcentro como de integrante del Consejo Local. Esta incidencia sobre el sentido de otros es muy compleja en el caso de comunidades aisladas como ésta. Con todo, la profesora encargada considera como parte de su desafío profesional y ético convencer a otros colegas.

“Bueno, el desafío para mí hasta el momento sería lograr que otros colegas vean este cambio como algo optimista, algo positivo. Pero estaban tan acostumbrados a la administración anterior que yo creo que estos cambios grandes les cuesta asimilarlos y por tanto se resisten un poco. Mi desafío para este año, lograr que ellos se encanten con esta Nueva Educación Pública, eso para mí sería mi desafío como coordinadora de microcentro” (Entrevista 1 Profesora Encargada).

A pesar de estos esfuerzos, la profesora encargada percibe en sus colegas y encargados una fuerte desesperanza y una resistencia acotada, aunque creciente, por lo que cree que es necesario trabajar mucho más en la experiencia subjetiva que esta reforma está significando para las personas, especialmente ahora que los problemas de implementación han ido afectando negativamente la adhesión de quienes no estaban comprometidos con el cambio desde el comienzo. Como ocurre también en otros casos, ella cree que no tiene las herramientas para contribuir correctamente en este proceso de creación de sentido y generación de adhesión de otros. Considera también que los profesores (sobre todo los dirigentes del gremio) son los que más han contribuido a generar esta visión negativa o problemática de la NEP. El cambio, en opinión de la profesora, sigue haciendo sentido a la mayoría de las personas, pero la implementación habría terminado generando una cierta resistencia de los docentes del territorio al cambio.

“Yo creo que sí, que igual convencer mucho a muchos de los profesores, al igual que en el microcentro donde hoy estoy hay colegas que todavía no creen realmente en el proceso de traspaso y de la Nueva Educación Pública, yo pienso que en los otros microcentros pasa lo mismo. Pero acá lo importante es que cada uno ponga de su parte, y como eso no pasa en todos lados tenemos un problema que resolver” (Entrevista 1 Profesora Encargada).

“Yo pienso que sí les hace sentido el cambio, pero el tema yo creo que tiene mucho que ver, el cómo funcionen los nuevos estamentos que se han generado para los distintos ítems que tenemos que manejar como las compras, y que como te he dicho se han vuelto lentos y eso ha generado un problema que al final es educativo (al no contar con algunos insumos y materiales oportunamente). Y estas cosas se tendrían que mejorar en su implementación para que esta resistencia baje un poco en algunos directores y profesores” (Entrevista 3 Profesora Encargada).

1.3 El caso del Liceo Rojo, comuna C: significado trascendente, adhesión estable (aunque en riesgo) y dificultades para enfrentar la desmotivación de los profesores con el cambio

Características del liceo y su dirección

El Liceo Rojo es un centro reconocido en la comuna e indicado por distintos actores (entre ellos el propio Servicio Local) como uno de los establecimientos y experiencias educativas destacadas de la

educación pública en este territorio. El liceo tiene una historia de 60 años, que ha transformado a este establecimiento en el principal centro de secundaria en la comuna, cuestión que ha implicado siempre un fuerte reconocimiento. Hoy el liceo imparte las modalidades humanista y técnico-profesional (polivalente), con dos especialidades (contabilidad y servicios de turismo). El establecimiento tiene en la actualidad más de 500 estudiantes. Esa cifra ha ido creciendo en los últimos años (desde la pandemia en adelante), cuestión que según su equipo es señal de la calidad del trabajo realizado. Hoy trabajan en el liceo 27 profesores de un total de 60 funcionarios, considerando a los asistentes de la educación profesionales y no profesionales. En algún momento hubo casi 120 personas, pero el municipio fue organizando las plantas y hubo que tomar decisiones difíciles para racionalizar los equipos. Hoy *“gozamos de buena salud en materia de gestión y administración”* dice su directora, fruto de estos ajustes de los últimos años.

Los actores (directivos y docentes) que participaron del estudio coinciden en que el liceo se encuentra en un momento bueno en cuanto a la calidad de la experiencia educativa que brinda a los estudiantes y en cuanto a la convivencia que existe entre profesores y estudiantes. Se consideran un liceo que está permanentemente innovando, además de un alto compromiso del equipo con el liceo y la educación pública en general. Les preocupan las situaciones de violencia entre estudiantes creciente que se ha ido produciendo en el establecimiento. Tienen un fuerte trabajo en red tanto dentro del territorio como a nivel regional y nacional, especialmente en el plano TP. Sus tasas de titulación se han mantenido sobre el 70%, lo que los mantiene muy orgullosos. Los resultados de aprendizaje medidos por las pruebas nacionales (SIMCE) muestran una realidad positiva y en movimiento, aunque todavía muy desafiante: han logrado recuperar los niveles de desempeño previos a la pandemia y situarse por sobre el promedio del SLEP; pero esos niveles de aprendizaje son todavía bajos (considerando el promedio nacional) y con porcentajes altos de estudiantes que no alcanzan los logros mínimos en 2do medio.

“Trabajo hace ya bastante tiempo en este liceo y siempre hemos logrado sostener una forma de trabajo bien organizada, que hacer que el jefe (director) sea importante, pero no determinante. No podemos decir que no haya problemas, pero la diferencia acá está en que contamos con un equipo bien capacitado, que hace que a veces el liceo funcione un poco solo. La pandemia nos afectó como a todos, pero hemos hablado con los colegas y en general estamos de acuerdo con que hemos podido

hacer frente bien a las consecuencias que trajo la suspensión de las clases” (Entrevista Grupal Profesores).

La experiencia del liceo con la administración municipal había sido muy favorable. Esto, sumado a los resultados previos en general positivos en cuanto a matrícula, titulación y aprendizajes, genera una relación ambivalente con las reformas en general y con la NEP en particular: se sienten preparados para enfrentar nuevos desafíos y al mismo tiempo creen que lo avanzado se pone en riesgo con este tipo de cambios. En este escenario, la NEP desde un comienzo fue procesada por el equipo directivo y docente como oportunidad, pero también como un riesgo de perder lo logrado.

La directora a cargo de este liceo tiene una amplia experiencia como docente en el sistema público y privado. El año 2019 ganó el concurso para dirigir este establecimiento. Se trata de su primera experiencia formal como directiva, pues había estado por casi 25 años en la carrera docente. Como la propia directora recuerda, el salto a la función de directora se lo debe a sus propios colegas, que se lo pidieron en el momento en el que se abrió el concurso. La directora es muy clara en sus conceptos y cuenta también con una visión concreta de lo que quiere para su comunidad. Ella ha tenido además una buena predisposición hacia la reforma a la educación pública, cuestión que toda la comunidad educativa reconoce.

El sentido/significado que se le asigna al cambio y su variación en el tiempo

La directora del liceo le otorga un significado trascendente y una alta valoración a esta reforma, aunque reconoce que la implementación en alguna medida ha ido afectando un poco su propia motivación frente al cambio. Lo considera un cambio necesario, aunque, al igual que lo ocurrido con los otros casos, le cuesta definir lo que esta reforma ofrece y el sentido que tiene para un liceo como el suyo. La directora valora que por primera vez la Educación Pública de alguna manera sea priorizada por el Estado y también la mayor independencia política que tendría este nuevo sistema de educación pública. Es por estas razones que decimos que la directora le da este cambio un significado trascendente.

“Mira, la Nueva Educación Pública, claro, son muchas cosas, pero quizás lo más importante es que por primera vez las personas se sentaron a pensar de qué es lo que nosotros queremos, cómo

queremos formar y cuál es el proyecto de educación pública que queremos para Chile. Esa yo creo que es la filosofía de este cambio” (Entrevista 1 directora)

Es interesante como esta directora entiende también que la NEP es un paso adelante debido a que implica dejar atrás una estructura (la municipal) que no funciona, a pesar de que para su caso particular la situación no haya sido tan compleja. En este sentido, los buenos resultados y la situación en general positiva de la escuela funcionan como un “protector” frente a los cambios, lo que deriva en una mirada realista y también menos “dramática” de la NEP y los cambios que trae consigo. Eso sí, tanto los profesores como el equipo directivo relevan que la NEP debe ser entendida como una oportunidad para fortalecer la justicia educativa.

“Yo creo que cada municipio funcionó de manera distinta y eso hacía que la lógica municipal tuviera problemas. La NEP es una forma de pensar la educación de forma más justa, más equitativa e igualitaria. Es verdad que hasta al momento la implementación ha sido un desorden, pero yo creo que eso no tiene nada que ver con que la orientación de la reforma no sea la correcta” (Entrevista 2 directora).

De forma similar a los otros casos estudiados, el sentido (significado, valoración y expectativa) que la directora le da a la reforma no varía significativamente en el tiempo. Se mantiene sobre todo una expectativa positiva respecto al cambio (aunque cada vez más mesurada). El significado que tiene el cambio se fijó en la primera etapa de la reforma (un cambio trascendente y con foco en la equidad) y la valoración respecto a la pertinencia de la NEP también se mantiene en el tiempo.

“El sentido sigue ahí, tiene todo el sentido de la vida, creo que es lo mejor que se ha hecho. Te mencionaba antes que es algo hermoso, es un proyecto hermoso, el haber sacado de gobiernos comunales la educación, es darle otro sentido, es valorarla, es relevarla” (Entrevista 2 directora).

“Me mantengo esperanzada, aunque ahora más consciente de qué es lo que verdaderamente puedo esperar del nuevo sostenedor. Yo creo que quizá esa es la parte como más positiva en la que uno podría situarse. Yo me llené de mucha esperanza y de mucha expectativa y lo transmití a mis colegas en la primera fase del cambio, y dado que algunas cosas han sido más complejas de lo esperado, yo

prefiero pararme desde la vereda de lo que puede mi sostenedor, porque no puedo tener ni transmitir una expectativa baja de algo que es una política de estado” (Entrevista 3 directora).

Este es un caso que confirma que el *sense-making* es un proceso en el que influyen principalmente variables asociadas al director (en este caso, las disposiciones, la experiencia previa y la preparación de la directora) y otras al contexto (como la situación de la escuela o el municipio), y en el que inciden mucho menos el proceso de implementación o lo que la propia política y sus instituciones tratan de comunicar a los líderes escolares. En el Liceo Rojo habría sido determinante el rol del municipio, que se preocupó de preparar a los directores en el proceso de transición y de generar un sentido favorable al cambio. De todas formas, se reconoce que este ejercicio de preparación fue esencialmente administrativo, por lo que sigue existiendo una brecha muy grande entre lo que los directores conocen y deberían conocer sobre la reforma a la NEP.

“El municipio trató de hacer un traspaso impecable y esto incluyó una preparación de nosotros como directores. Yo te podría decir que nosotros, la comunidad de la comuna vivió bien el traspaso, o sea, no ocurrió lo que yo escucho de repente de otras comunas o tal vez de otros lugares en que quedaron sin nada, no supieron nada, no, acá se hizo un traspaso súper ordenado. En realidad no me puedo quejar porque yo tuve un proceso de apresto y que consistió en una especie de coach de liderazgo y para enfrentar un poco todo esto que se venía, digamos: mayor empoderamiento de la función, la gobernanza, también tuve la oportunidad como te decía, no sé si tan profundo, de poder haber sabido transmitir a la comunidad lo que se venía, porque en realidad quizás me habría quedado corta igual y no habría anticipado finalmente lo que ocurrió u ocurre en la realidad” (Entrevista 2 directora)

Finalmente, es importante entender que en este caso también se releva el rol que puede cumplir la experiencia o percepción que tienen los líderes escolares sobre otras políticas o sobre cómo en otros contextos ha avanzado la reforma, cuestión muy importante en el caso de reformas graduales en su implementación. La directora hizo continuas referencias al caso del Servicio Local de Barrancas (uno de los primeros servicios, que enfrentó muchas dificultades en su etapa de instalación) como un referente en la creación del sentido que le ha dado a esta reforma. A esto se suma una mirada mayoritariamente crítica sobre otras reformas y políticas, que en general habrían sido poco efectivas o insuficientes en apoyar a la educación pública. Esta desconfianza en general afecta la

creación de sentido de los actores, especialmente de los profesores, de acuerdo con la visión de la directora.

“A nosotros nos pasó que escuchábamos lo que pasaba en Barrancas, que fue el primer servicio local, fue un desastre, siempre nos acordamos, nos quedó en la memoria. Eso era lo peor y se siguieron implementando, ahora, no sé cómo ellos han ido avanzando. Todo eso yo creo que afecta el sentido que le damos a este cambio, y a veces esas dificultades son más fuertes que el sentido original”
(Entrevista 3 directora)

“Nos cuesta mirar positivamente este cambio porque se nota que es insuficiente. Eso es demasiado evidente. Por ejemplo, no sé cómo es posible que se siga pagando una subvención por asistencia en la educación pública. Si no cambiamos esas cosas es difícil que se recupere la confianza en las políticas, y ahí también entra la NEP” (Entrevista grupal profesores).

Los primeros pasos de la implementación y sus efectos en el liceo

A pesar del esfuerzo ya descrito que hizo el municipio, la directora reconoce que la preparación para conocer los detalles e implicancias de la reforma fue muy escasa. La directora plantea que esto es muy importante, porque hace todavía más compleja la tarea de darle un significado y tomar una cierta posición frente al nuevo escenario a medida que se va implementando (aun encontrándole sentido como directora).

Pero más allá de la baja preparación específica para el cambio, la directora, y también su equipo directivo, tienen una visión muy crítica de los cambios que se habían producido en el lapso en el que se produjo esta investigación. Se habla de retrocesos y de muy pocos avances, que en general se atribuyen a las capacidades con las que cuenta el Estado para sacar adelante el proceso de buena manera. La directora plantea también una cuestión muy importante para entender su experiencia subjetiva con la NEP: existe una brecha muy grande entre la promesa (en la que se relevó mucho los potenciales beneficios y poco los riesgos o problemas que podrían suscitarse) y la realidad, marcada más bien por problemas de corte administrativos y de gestión de la reforma en su primera etapa. Este quiebre de expectativas es clave para entender cómo el sentido y sus distintos componentes terminan siendo frágiles y no logra transformarse en un pilar de la implementación.

“Te digo que hay una diferencia entre la filosofía y la operatividad del sistema, y ahí estamos mal, muy mal. Entonces por eso mi balance tiene que ser necesariamente negativo. Si bien es cierto ¿ya? la administración que hacían los alcaldes a lo mejor no era de las mejores, no es mi experiencia, porque la administración acá fue buena, yo tenía respuestas rápidas, podía encontrar soluciones, digamos, que me permitían seguir adelante porque había una presión, a lo mejor, de los votos, no sé. Todo lo que sustenta el espíritu de la ley es maravilloso, pero cuando la queremos hacer operativa nos damos cuenta de que no sabemos, no tenemos cómo hacerla funcionar, y la hacemos funcionar mal, entonces vas a hacer fracasar una política que era en su origen buena, pero que no tenías la capacidad, en el fondo, para poder seguir llevándola a cabo” (Entrevista 1 directora)

“Se generaron algunas falsas expectativas, con acciones que simplemente no se han podido cumplir hasta ahora. No es que una sea negativa, pero me piden una acción, por ejemplo, extraescolar, y luego me dice que no tienen claro si se cuenta con la glosa para que la podamos ejecutar. Nos dicen que pidamos ciertos recursos, pedimos, pero ellos no gestionan porque parece que no se puede. Yo creo que recién este año aprendieron que hay ciertas glosas, con ciertas limitantes, ya, pero eso tienen que hacer la bajada los equipos directivos para que uno no genere la falsa expectativa en la comunidad” (Entrevista jefa de UTP)

La directora describe varios otros problemas que habría tenido la implementación. Uno de ellos ha sido la escasez de recursos materiales y pedagógicos, lo que tendría como explicación la dificultad para manejar los recursos bajo la lógica de los servicios públicos. Como había una buena dotación de recursos desde el municipio, con este tema el apoyo al cambio se ha resentido bastante, sobre todo a nivel de los profesores y profesoras. Se perdieron por ejemplo plataformas de gestión de información para los padres (el SLEP usará otras) y no pudo ejecutarse una asesoría externa para actualizar el Proyecto Educativo Institucional, a pesar de que el centro tenía los recursos para hacerlo. No se ha contado con recursos suficientes y cuando llegan, ya no son oportunos y el liceo se enfrenta a un nuevo problema.

Los problemas de implementación del servicio local terminan afectando directamente la gestión de la escuela. Uno de los más importantes es la lejanía con la que ven al servicio operando respecto a los establecimientos (a diferencia de lo que ocurría con el municipio). Otro importante es la demora

en las contrataciones y reemplazos de profesores. Se pagaron también erróneamente los sueldos en la primera etapa, lo que generó molestia en los equipos. Tampoco han podido reparar su gimnasio y esto está afectando las oportunidades deportivas de sus estudiantes. Todas estas dificultades han ido complejizando el trabajo de la directora y su equipo, que además no perciben un mayor grado de autonomía, como sí ocurre en otros casos del estudio. Además, se ha traducido en una fuerte frustración del equipo, que siente que su proyecto educativo de alguna manera se ha ido empobreciendo.

“Antes llamaba al municipio y llegaba alguien a hacer la reparación. Si esto ocurre hoy, llamo al sostenedor, al área de mantenimiento, y ahí se genera un proceso con una empresa externa que puede tomar un tiempo que es mucho. Con las compras para más o menos lo mismo. La burocracia creció y eso es muy complicado para las escuelas, que necesitamos resolver problemas todos los días. Yo creo que esa es la tremenda deuda, que lo único que estamos asegurando más o menos es el plan de estudio, es que los estudiantes tengan clases, que tengan un colegio donde ir, pero lo adicional, el desarrollo personal, no sé, los talleres, está ahí, casi al debe porque no tenemos cómo hacerlo con las restricciones actuales” (Entrevista 2 directora)

La directora ha tratado de entender estos problemas y colaborar lo más posible con el nuevo sostenedor, pero la situación ha sido algo desesperante para ellos y se experimenta como una “pérdida” respecto a lo que tenían antes. La directora lo conceptualiza como un “tropiezo”, que es muy importante pues está marcando el estado de ánimo respecto a este proceso de cambio. Considera también que las personas que han estado liderando la instalación, sobre todo en la parte normativa y administrativa, no han estado a la altura desde el punto de vista de sus capacidades y eficacia del trabajo. Considera eso sí que el SLEP es consciente de estas problemáticas y ha dado señales claras de querer mejorar y dar vuelta la situación (cuestión que habría ocurrido muy lentamente).

“Los Servicios Locales, si bien es cierto, son bien intencionados, y tienen los profesionales que se necesita, me da la impresión de que estos profesionales, sobre todo los que tienen que ver con las planificaciones y las finanzas, tampoco están muy interiorizados de cómo funciona la educación o cómo tiene que funcionar, qué cosas necesita, cuáles son las subvenciones que se tienen, cuánto es la glosa, qué es lo que necesita cada establecimiento. Creo que esto es un problema grave y todos

se han dado cuenta que no existía el conocimiento suficiente. Esto ha ido mejorando, pero demasiado lento” (Entrevista 3 directora)

Respecto al trabajo técnico pedagógico hay una visión positiva, aunque también se critican algunos procesos innecesarios y algo burocráticos para un liceo que, desde su propia visión, se encontraba bastante avanzado en sus objetivos educativos y que espera dar nuevos pasos adelante. El apoyo técnico lo valoran, aunque la directora considera que los equipos del servicio local requieren también estar mejor preparados. Los profesores perciben poco cambio pedagógico hasta el momento y critican el trabajo técnico del servicio local, pues consideran que agrega poco valor hasta el momento. Para la directora sí hay un paso adelante en lo técnico y los responsables del vínculo con el liceo en SLEP son bien evaluados por su cercanía y calidad técnica. Como puede notarse, hay acá una clara disonancia entre la visión que tienen los directivos y profesores sobre un tema clave del rol de los SLEP, cuestión que puede explicarse por la distancia que existe entre esta nueva institución y los docentes, ya que el vínculo ha tendido a concentrarse, al menos en esta primera etapa de la implementación, con los equipos directivos. *“Los sentimos muy lejos”*, plantearon los profesores.

“Yo creo que ellos (el SLEP) tienen muy buena intención en la formación, en tratar de darnos las mejores capacitaciones, y a veces para el gusto de los otros, son de lo mejor, pero puede ser porque a lo mejor, no quiero ser con esto como muy arrogante, o mira, nosotros somos los mejores, pero te da como un poco de lata que se invierta en cosas que tú ya has trabajado hace mucho tiempo. Yo pensé que el nivel profesional del servicio iba a ser mucho más alto en general. Igual hemos tenido fortuna porque nos colocaron un asesor pedagógico que trabaja con nosotros y que está en un nivel también como el que nosotros venimos trabajando. Este asesor se complementa con un asesor territorial que está en contacto con nosotros para resolver distintas cuestiones” (Entrevista 3, directora)

Finalmente, en este caso se constató que la directora (y también su equipo) no percibía un aumento en la autonomía y capacidad de decisión. Exceptuando el plano propiamente pedagógico, que en realidad la directora reconoce siempre ha sido “territorio” del propio establecimiento y en el que el servicio local apoya los caminos que el establecimiento define, en general se considera que los espacios de decisión de los directores se han reducido en comparación con la realidad municipal.

Esto se debería, opinan los actores, a que a los directores se les ha escuchado poco durante este proceso de cambio. Incluso por momentos la directora afirma que se ha debilitado la gestión y el poder de los directores, que hoy tienen menos margen para tomar decisiones debido a los problemas administrativos y financieros ya reseñados. Se menciona como ejemplo la decisión de desvincular a algunos profesores sin la venia o diálogo previo con la directora, cuestión que generó una tensión y desconfianza fuerte. También ha crecido la carga de trabajo administrativo – demandadas por el servicio local – para la función directiva, cuestión que han relevado otros estudios (UDP, 2022), y que puede afectar negativamente las posibilidades de ejercer un liderazgo centrado en los procesos de enseñanza.

“Desde lo pedagógico no nos cuestionan nada. De hecho, el asesor pedagógico que tenemos trabaja súper bien con nosotros, está todo el tiempo al tanto de lo que necesitamos, no cuestiona, todo lo contrario, entonces desde ese ambiente nos han dejado ser y seguir siendo, porque hemos demostrado que tenemos resultados y que podemos funcionar sin ningún problema” (Entrevista, jefa de UTP).

“Yo no quería tener un protagonismo en las cosas de gestión, pero ahora casi todos los días tengo que ir a la cocina, tengo que estar enviando correos por los temas de la alimentación, tengo que ver lo del transporte que se licitó. Como ahora la única cara visible de la comuna somos nosotros, la gente del liceo y los apoderados ponen el foco en nosotros, lo que me obliga a estar en procesos que antes no estaba” (Entrevista 2, directora)

Puesta en práctica, adhesión y transmisión del sentido

A pesar de los problemas de implementación que hemos descrito, la adhesión de la directora respecto a esta reforma no se ha afectado significativamente, aunque se reconoce que esa adhesión es hoy más frágil que al comienzo del cambio. Se ha afectado la motivación y confianza de la directora y su equipo docente respecto a que el cambio va a llegar a buen puerto. Esa baja relativa en la motivación ha provocado que la directora se la juegue menos por convencer a otros (a su equipo docente). La mirada crítica sobre la reforma, por mucho que no afecte el sentido de esta, ha ido creciendo con el tiempo y ha ido afectando la forma en la que la directora se posiciona frente a su comunidad y a la reforma misma. En cualquier caso, la evidencia proporcionada por el caso es

clara en mostrarnos que, sin el significado trascendente, la valoración inicial del cambio y la expectativa positiva que la directora manifestó desde el comienzo, los problemas de adhesión y compromiso con el cambio serían todavía mayores.

“Mira, tenemos esperanza, pero en realidad la desesperanza está ganándole a la esperanza, porque los problemas que estamos teniendo son muchos, no solo porque tú lo miras, así como director, sino también porque el equipo lo ve así” (Entrevista 3 directora)

“Yo creo sí que hay desesperanza en algunos ratos, hay frustración en otros y hemos tenido que salir un poco a ocupar recursos personales quizás para hacer que las personas crean o sientan que no es inútil lo que hacen y que algunas cosas pueden mejorar, que debemos dar un poco más de tiempo para que se puedan instalar con los procesos, pero yo no sé, mira esto te lo estoy diciendo ahora, yo no tengo idea cuál va a ser la temperatura en 6 meses más” (Entrevista 2 directora)

Como se desprende de la cita anterior, y como también ocurre en los otros casos, los equipos directivos y docentes son mucho más críticos con el cambio, éste les hace menos sentido y adhieren cada vez menos a la reforma. Los directivos están haciendo poco por cambiar esta situación, pues su propia motivación se ha visto afectada con el proceso de implementación. El equipo directivo es crítico con la reforma y no se siente parte de esta, por distintas razones.

Consideran que casos como ellos deberían ser tratados especialmente, sin acelerar el traspaso para no perjudicarlos. Para la directora enfrentar esta baja adhesión se ha transformado en un problema importante: *“hay una desesperanza creciente que no sé cómo contener”*. La directora ha combinado estrategias orientadas a que los profesores se conecten positivamente con el cambio (mostrando por ejemplo los avances en el plano técnico-pedagógico) con otras que derechamente apuntan a evitar que los profesores sean perjudicados con las demoras o problemas provocados por el servicio local. Con todo, la propia directora reconoce que es poco el tiempo que le ha podido dedicar a generar una mayor adhesión y trabajar el sentido de la NEP con los profesores. Ha optado más bien por un modelo de “transparencia total” y “sentido de realidad”, tratando de no absorber los costos de los problemas generados por el SLEP.

“Yo tengo que mediar con mi comunidad, convencerlos. A veces me siento como en un rol de “vendedora” de este cambio. Porque tengo una lealtad con el servicio y con la reforma. Mi parada este año es ponerme en un plano más realista, con esperanza sí, pero no de generar expectativa, grandes expectativas, sino también transmitiéndole a la comunidad que bueno, esto es lo que vamos a tener porque más no podemos tener y enfoquemos lo poco que tenemos en aquellas cosas que sí podemos lograr en el contexto que estamos” (Entrevista 3, directora).

“Lo que pasa es que uno queda al medio de esta lucha entre lo que pasa a nivel de sostenedor y lo que ven y perciben los colegas, entonces uno queda al medio poniendo la cara porque el sostenedor no viene aquí a decirles a los profesores “sabe que esto no resultó”, no viene a hacer esa bajada, la hace el equipo directivo y a nosotros nos toca poner la cara más de abajo. Entonces eso es complejo, esa es una situación incómoda, nosotros hemos optado por ser súper transparentes con todo” (Entrevista a jefa de UTP).

Se reconoce en todo caso (por parte de los docentes y el equipo directivo) que una parte importante de la baja adhesión proviene de antes del cambio, y que esta desmotivación se ha visto afectada/amplificada por los problemas de implementación. La “expectativa inicial” nunca fue alta, dicen los docentes. La relación distante y algo fría entre el SLEP y los profesores amplifica este problema de sentido y adhesión al cambio. La situación general podría describirse como de desesperanza y falta de adhesión real (movilización frente al cambio), más que de resistencia activa. La directora reconoce que uno de los grandes problemas de esta reforma, que ha visto además en otros establecimientos, es la falta de sentido que esta tiene para los profesores, lo que se suma a una desconfianza a estas alturas endémica respecto a las políticas (y sus responsables). Al igual que en los otros casos, es interesante observar la distancia que existe entre la visión que tiene la dirección respecto a cómo los docentes están viviendo la reforma (mucho más positiva y menos grave) que la que los propios profesores manifiestan (mucho más crítica y con resistencia al cambio).

“Bueno, ellos no tienen un tema de resistencia, porque resulta que finalmente, nosotros hacemos todo para que ellos puedan llevar a cabo lo que quieran. Arreglamos los problemas. Igual los profes, como te digo, lo resienten, pero también como que no les importa tanto porque igual ellos tienen su sala de clases, igual tienen más menos los materiales y si no los tienen algo hacemos para que los tengan, te fijas, entonces no, yo creo que ellos no lo sienten tanto el cambio” (Entrevista 3, directora).

“Lo que pasa es que nos pintaron la cosa de una forma magnífica, maravillosa de que todo iba a ser color de rosa, de que, gracias a este cambio, íbamos a equiparar las oportunidades que tienen los colegios particulares versus los municipales, y más bien nosotros vemos que nos pegamos un retroceso. A veces nos surgen dudas de si de verdad las autoridades, sea el gobierno que sea, tiene realmente el interés de mejorar la educación pública. Con esta reforma no lo estamos logrando ni de cerca” (Entrevista grupal, docentes).

1.4 El caso de la Escuela Verde (Comuna D): sentido trascendente, liderazgo exigente con la reforma y una adhesión fuerte, aunque muy distante de la perspectiva de los profesores

Descripción del contexto, la escuela y su dirección

La Escuela Verde es la segunda escuela más grande de su comuna. Cuenta con poco más de 500 estudiantes, aunque ha ido perdiendo matrícula en una proporción aproximada de 5% anual. Los actores entrevistados la destacan como una escuela que tiene una historia – de más de 60 años – caracterizada por una fuerte vinculación con la comunidad. Varios de los profesores y asistentes de la educación fueron alumnos del centro. Es una de las escuelas más antiguas de la zona. De hecho, existe de antes de la propia fundación de la comuna en la que se sitúa. Actualmente, trabajan en ella más de 80 adultos, la mitad de ellos son docentes, aproximadamente.

El director y su equipo reconocen que se encuentran actualmente en un momento en el que están haciendo un esfuerzo importante por mejorar la calidad de su trabajo y, consecuentemente, de los aprendizajes de los estudiantes. Esto se ha ido expresando en distintos indicadores y algunas distinciones. De hecho, la escuela ha obtenido los incentivos del SNED (Sistema de Evaluación del Desempeño) en los ciclos 2022-2023 y 2020-2021. Los resultados de la última medición de aprendizajes SIMCE muestran que esta escuela se ha ido consolidando como uno de los establecimientos de buen desempeño dentro de la comuna y SLEP, recuperando los niveles de aprendizaje anteriores a la pandemia y situándose por sobre el nivel nacional, tanto en Lectura como Matemáticas (4 básico).

Los profesores se sienten orgullosos de este trabajo y plantean encontrarse en un momento de mucha apertura al cambio, según lo reconoce parte importante del equipo directivo y docente. Con todo, el equipo de la escuela tiene capacidad de autocrítica y especialmente su director reconoce que es necesario mejorar varios procesos en el trabajo de la comunidad.

“Esto es como en el fútbol: estamos como en la medianía de la tabla, yo creo que es una escuela que está bien encaminada, hemos tenido buenos logros en resultados de pruebas estandarizadas, en el SIMCE, etcétera, ya estamos a un nivel medio. Por ahí por el 2017 la escuela tuvo una baja importante, pero nos hemos ido recuperando. Lo que hemos hecho es tratar de ir instalando o promoviendo ciertas capacidades que son fundamentales sin tener que recurrir a personas externas al establecimiento. Creo que hemos logrado, como un equipo directivo, sacar lo mejor de cada cual en el establecimiento” (Entrevista 1 director).

La situación de la escuela al momento de esta investigación ha estado marcada también por los problemas de infraestructura, que se explican por la antigüedad de ésta y porque no se han hecho intervenciones integrales hace ya un tiempo. Se han realizado un par de licitaciones para un proyecto importante de reparación que se adjudicaron, pero estos procesos por distintas razones – principalmente falta de oferentes – no llegaron a puerto, lo que afectó todo el proceso de mejora y se generó mucho malestar en la comunidad. Al momento de realizar el trabajo en terreno de este estudio, seguía reinando la incertidumbre sobre lo que ocurriría con este proyecto de reparación. Los problemas de infraestructura han afectado el estado de ánimo de la escuela, han derivado en una cierta desesperanza del equipo con este tema y en el análisis sobre la implementación de la NEP no se puede obviar ese factor.

El director de esta escuela es profesor de historia y tiene 25 años de experiencia en el sistema educacional. Si bien la mayor parte de su carrera fue desempeñada en el sector privado, se declara “hincha” de la educación pública y muestra un fuerte compromiso con la misma. Llegó a esta escuela a fines del 2018 después de ganar el respectivo concurso. Se autodefine como un tipo de liderazgo abierto y con énfasis en la participación de los equipos. Se considera también una persona que está en pleno proceso de aprendizaje, a pesar de su dilatada experiencia. Un antecedente importante de este director es que fue jefe provincial de educación cuando esta reforma estaba dando sus primeros pasos a nivel de diseño, en el ciclo de gobierno 2014-2018. Eso influyó sin duda en su nivel

de conocimiento sobre este cambio (que es bastante alto en comparación con el resto de los directores que forman parte de este estudio) y en general con su manejo respecto a las políticas educativas de las últimas décadas. Esto es esencial, como veremos más adelante, para entender el sentido que este director le da la NEP.

“Para mí ha sido espectacular formar parte de la educación pública. Ha sido un proceso de aprendizaje, donde he podido poner a disposición del establecimiento mis capacidades y también aprender, sobre todo aprender también de la educación pública y de las dinámicas que se generan en los establecimientos municipales o antes municipales, hoy día públicos” (Entrevista 1 director).

“Mi rol es gestionar, dirigir, liderar el colegio, y lo tengo que hacer, pero tengo que hacerlo con los profesores, con los asistentes, tratar e involucrarlos, de involucrarlos en las determinaciones, hemos hecho cambios en ese sentido, de ir involucrándolos a ellos más. No es fácil porque existió por años una lógica muy distinta, una cultura, donde no había espacio para la reflexión, porque los directores o directoras tomaban unilateralmente las decisiones, entonces también tiene que ver con ir moderando ciertas culturas instaladas. He hecho varios cambios para favorecer ese cambio, por ejemplo, por medio de un equipo directivo que tiene más presencia en la sala de clases, más monitoreo de los procesos, más acompañamiento a los docentes y sobre todo más escucha. Yo creo que eso lo hemos ido instalando y eso el Servicio Local lo ha recibido muy positivamente” (Entrevista 3 director).

El director destaca también la fortaleza de su equipo directivo, un *“puntal de la gestión del establecimiento”*. Este equipo está conformado principalmente por el jefe de UTP y el inspector general. El equipo directivo funciona muy cohesionadamente con el director, no apreciándose fisuras relevantes. Se trata de un equipo que, como veremos más adelante, comparte además el sentido del cambio que propone la NEP. Ambas personas llevan también un tiempo relevante en el establecimiento, lo que también ha ayudado a la adaptación del director al mismo.

El sentido/significado que se le asigna al cambio y su variación en el tiempo

El director de la escuela le da a la Nueva Educación Pública un significado trascendente: por medio de esta reforma, el Estado asume un rol de garante de una educación de calidad. Asume así una

perspectiva que reivindica a la educación pública y al rol del estado en ella: *“se le devuelve al estado una función primordial”*, menciona este director. Es interesante como en este caso aparece con tanta fuerza esta visión política y macro sobre el cambio, dejando en un segundo plano los aspectos administrativos de la reforma. Todo esto determina una visión que tiene una alta valoración y expectativa positiva del cambio. Por cierto, el director considera que este cambio era también un paso indispensable dada la crisis del sistema municipal y destaca también las oportunidades propiamente educativas que esta reforma haría posible.

“Creo que el traspaso a la educación pública era una cuestión urgente y necesaria, que los colegios volvieran al Estado. Creo que de alguna forma la NEP le devuelve al Estado una responsabilidad que es absolutamente primordial, como es garantizar una educación para todos, para todas y ojalá de calidad. Yo siento que estamos en un proceso de instalación que tiene una serie de dificultades, pero yo entiendo que es un proceso y estoy convencido que el tiempo nos va a ir permitiendo avanzar efectivamente en los aspectos centrales, que tiene que ver con el giro del negocio, lo educativo. Más allá de los problemas, creo que aquí lo que importa es la profundidad del cambio y de esta reforma que le devuelve a la educación el sitio que corresponde, o que nunca debió haber perdido” (Entrevista 1 director).

“Yo mantengo las expectativas y el optimismo respecto a la instalación de los servicios locales y sobre todo porque conozco otras realidades aquí mismo en la región donde efectivamente bajo la administración municipal o de los DAEM se mantienen los mismos problemas, las mismas situaciones que yo conocí hace años atrás, como el mal uso de los recursos o la intervención política de la educación. Entonces en ese sentido yo siento que los servicios locales han venido a refrescar un poco también como trabajar al interior de los establecimientos educacionales” (Entrevista 3 director)

Uno de los factores que explica claramente esta valoración y sentido trascendente de la reforma es que este director se siente de alguna manera protagonista de este cambio, además de que maneja información detallada sobre la dirección y contenido que tiene esta reforma. Esto afecta incluso el involucramiento del director en la generación de sentido en otros, como veremos más adelante. El conocimiento de la reforma ayuda además a enfrentarla con consciencia de su complejidad. Se demuestra de esa manera el valor que tiene la preparación respecto a la reforma. Aunque en este

caso, esa preparación proviene más bien de la propia experiencia del director que desde un esfuerzo de la política.

“Yo he sido siempre partidario del traspaso. Esto es un tema de convicciones profundas. Estoy convencido de que la vuelta de la educación pública a un ente público como son los SLEP, es infinitamente mejor que mantenerlos anclados o capturados en los municipios, más allá de buenas gestiones en algunas comunas donde hay recursos, en la gran mayoría de los casos no es así; y las consecuencias de una mala administración educativa a nivel municipales son evidentes” (Entrevista 2 director)

“Lo que uno hace finalmente acá es poner un poco un sello, tratar de liderar el proceso que se está viviendo de este traspaso, y bueno, también por supuesto, por qué no, cambiar algunas prácticas, mantener lo que está bien e incorporar elementos pedagógicos nuevos para poder alcanzar las metas que nos proponemos en nuestro plan de mejora o en nuestro proyecto educativo institucional. Igual para lograr eso hay que generar el puente entre el nuevo sostenedor y los profesores, porque de alguna manera somos una bisagra entre esta reforma y la escuela” (Entrevista 3, director).

El significado trascendente que el director le asigna a la NEP tiene como correlato una fuerte valoración y expectativa respecto de este proceso. Sobre este último punto, existe consciencia respecto a que los cambios de este tipo toman tiempo y sus efectos no pueden verse en el corto plazo: *“mis colegas esperan un cambio más rápido en lo sustantivo y pedagógico, pero yo entiendo que este es un proceso que requiere un tiempo”*. Esta expectativa positiva y que asume la complejidad del proceso se ha mantenido a lo largo del tiempo.

“Sigo teniendo como director una mirada súper positiva de que esta NEP que se está instalando, con dificultades, con tropiezos, con luz y sombra, finalmente va a llegar a un buen puerto porque lo que de alguna forma por mucho tiempo las comunidades también han venido peleando para que finalmente tengamos una educación pública que no esté entregada o tironeada a los vaivenes electorales, políticos. Yo mantengo las expectativas, digamos, mantengo el optimismo respecto a esta reforma, no las he cambiado en absoluto en ningún punto. Sin duda y yo creo que lo que pasa es que existen experiencias muy disímiles desde el punto de vista de la instalación de esta institucionalidad” (Entrevista 3 director)

Este es un caso donde también se produce una cierta “fijación” del sentido respecto a la reforma al comienzo del proceso, que después se mueve muy marginalmente, a pesar de los problemas de implementación. No fue posible identificar diferencias relevantes en el significado y la expectativa que este director tiene sobre la NEP en el transcurso de lo que duró la investigación. El director y su equipo explica esta estabilidad en la convicción de que este tipo de cambios no pueden retrotraerse y que por lo tanto la única disposición posible es la de colaborar comprometidamente con su implementación.

Los primeros pasos de la NEP y sus efectos en la escuela/director

El director reconoce que es difícil encontrar avances para su propia escuela fruto del inicio de la implementación de este cambio, aunque a medida que se progresó en el trabajo en terreno estos avances se fueron haciendo cada vez más recurrentes. Se reconoce que los problemas de implementación inicial han “herido” de alguna manera la experiencia subjetiva con el proceso. También que la pandemia no puede dejarse de lado en los análisis sobre los problemas de implementación. Los problemas administrativos están dentro de las cosas que más han complicado la puesta en marcha, aunque el director y su equipo reconocen que esto de alguna manera se ha ido subsanando gradualmente. Los problemas más importantes y con efectos en la realidad de la escuela han tenido que ver principalmente, al igual que en los otros casos estudiados, con las compras y la disponibilidad de recursos, por ejemplo, a la hora de adquirir material didáctico u organizar salidas pedagógicas.

“Muchas veces se generan situaciones que tienen que ver con el día a día, que tienen más que ver con el desarrollo administrativo de los establecimientos educacionales, obviamente que eso de alguna forma, contamina esta mirada más positiva del largo plazo, entonces yo hago un distingo, primero hacia dónde apunta esta reforma educacional, pero por otro lado está esto, esta situación más particular que tiene que ver con cómo funcionan los procesos administrativos y yo creo que eso ha sido complejo y no hay una diferencia sustantiva respecto de los DAEM” (Entrevista 2 director).

“La implementación ha estado un poco lenta en el sentido de que como estamos partiendo con el servicio local, hay muchas cosas que nosotros quisiéramos que estuvieran ya presentes, pero se tiene

que implementar y eso lleva su tiempo. Entonces uno ve que los colegas manifiestan que es lento, por ejemplo, la entrega de los insumos, de los materiales, el tema de transporte, eso nos ha estado dificultando el traspaso. Pero sí encuentro de que hemos tenido harto apoyo en la parte que me corresponde a mí en la parte técnico-pedagógica” (Entrevista jefa de UTP).

Como ya se dijo, en parte gracias a que el director y su equipo comparten un sentido positivo/trascendente sobre el cambio, prevalece en ellos una mirada de proceso, que considera que los cambios se irán notando de forma gradual. Esto se ha visto reforzado por los primeros pasos que ha dado el servicio local en estos primeros años en el plano técnico-pedagógico, donde se percibe un avance importante. El director reconoce que la UATP (unidad especializada de acompañamiento técnico en el SLEP) tiene un interés genuino de acompañar (más que de supervisar) en los desafíos que el establecimiento se ha ido poniendo. Existe feedback permanente y voluntad por estar cerca de la comunidad educativa, esto por medio de una presencia mucho más regular en las escuelas que lo que hacía el municipio o la supervisión del MINEDUC. En opinión del director, se nota el valor del “giro único” y la especialización en educación de la nueva institucionalidad, con una relación técnico-pedagógica basada además en una fuerte escucha más que una “mirada mesiánica” o de “arriba hacia abajo”, de acuerdo con sus propias palabras.

“Una de las cosas mejor evaluadas de los propios directores del nuevo sistema es el cambio a nivel del apoyo, un apoyo más cercano, menos prescriptivo. Se ha ido dando un acompañamiento y una mejora que se reconoce. Por ejemplo, frente a la implementación de los planes de mejora hay una mirada del Servicio Local respecto de algunas metas, algunas acciones, eso no lo teníamos antes. Además, hemos tenido un diálogo muy fluido con nuestro asesor pedagógico, y con un equipo técnico que tiene un súper buen nivel” (Entrevista 2 director)

“Desde el punto de vista técnico pedagógico, creo que estamos bien porque mucho personal técnico pedagógico fue traspasado a los servicios locales y se ha mantenido la línea. El apoyo que hemos recibido desde el servicio local ahora además viene del ministerio, entonces la bajada es más simplificada, más directa” (Entrevista integrante equipo directivo).

Para el director no es fácil tomar una posición respecto a si el cambio ha implicado un mayor nivel de autonomía en su gestión. Por momentos considera que ha tenido menos posibilidad de incidir

que la que había antes, sobre todo porque existía una relación más directa con el sostenedor para resolver varios temas (aunque también antes se introducían más regularmente criterios políticos). En estricto término, es esa cercanía (y no necesariamente una mayor autonomía) la que se echa de menos desde la perspectiva del director de esta comunidad. Las dudas sobre esta autonomía (que tema controversial y que despierta visiones muy dispares) parecieran disiparse cuando se habla del efecto en el uso de los recursos y la contratación de personas, espacios donde habría cada vez más incidencia de los directores.

“Mi experiencia con el DAEM no había sido mala. Pero con el SLEP han dado la autonomía para que los directores y nuestros equipos técnicos definamos las acciones, por ejemplo, de la SEP, con toda libertad, que obviamente tienen que estar en el marco del PEN, de este Plan Estratégico, y del PEI de la escuela y en función de eso nosotros definamos nuestras prioridades. Si uno quiere que haya más compromiso con el cambio, uno debiera entregar más, más poder, más poder de decisión a los directores en este proceso y si no se siente así, por mucho que la ley lo permite, todo esto si no se siente así es un problema” (Entrevista 2, director).

Por último, es importante reconocer que existe una fuerte crítica a la participación en general de los directores en cuestiones clave, como por ejemplo en el Plan Estratégico Local (PEL). También a la falta de formación y preparación específica para directores y equipos directivos, antes y durante el proceso de implementación. También se demanda desde los profesores espacios de participación más allá de lo que los propios directores puedan hacer o transmitir. Los espacios específicos en los que participan los directores son fuertemente burocráticos y con muy pocos espacios de reflexión pedagógica real. El consejo local no estaría cumpliendo bien ese rol, pues está finalmente lejos de la cotidianeidad de las escuelas. También existe una cierta dificultad para mantener una relación fluida con el sostenedor, lo que la mayoría explica por el tamaño del servicio, algo en general problemático para los actores. *“El SLEP es un ente invisible para nosotros”*, dicen algunos profesores.

“Yo creo que falta, falta en el SL generar espacios de conversación con los directores, nos tienen que incorporar más. En caso del PEL, la sensación que nosotros tenemos es que hubo muy poca participación, digamos, de las comunidades escolares educativas en la definición de este Plan Estratégico, y yo entiendo que es el plan estratégico de la directora ejecutiva, que está pensado a 6 años, pero debe tener una concordancia con los proyectos educativos y con los planes de mejora.

Ahora recién se ha hecho la bajada en verano, nosotros conocimos el PEL en una jornada que tuvimos hace muy poco” (Entrevista 2, director)

“Hay una deuda grande de parte de los Servicios Locales principalmente, creo que asumió con demasiada ligereza que los directores y directoras íbamos a estar muy alineados con este proceso sin tener los conocimientos y tener la información necesaria para poder hacer una bajada en los establecimientos educacionales con propiedad” (Entrevista 3 director)

Puesta en práctica, adhesión y transmisión del sentido

Este caso confirma que cuando hay un sentido claro y un significado trascendente de la reforma, los directores tienden a sostener su adhesión en el tiempo y los motiva para transmitir el sentido del cambio a sus equipos. Pero también queda claro que los problemas de implementación y el bajo apoyo/preparación que tuvieron los líderes hace que se pierda una oportunidad muy importante de la reforma, para que éstos pudieran conducir adecuadamente esa producción de sentido dentro de la escuela. Con todo, en este caso también es claro que una parte del esfuerzo de los directores se invierte en generar sentido en sus comunidades docentes y enfrentar las resistencias frente a este proceso de cambio. El equipo directivo se encontraría bastante cohesionado y con una idea bastante similar sobre la reforma.

“Con los colegas con los que he tenido la oportunidad de conversar acá en estas 5 comunas del SLEP, yo diría que hay una mirada similar, yo diría que a nosotros nos corresponde también generar confianza en nuestras comunidades de que este es el camino que el país decidió, como un camino que no va a estar exento de dificultades, pero que es un tránsito necesario. Por eso hemos estado transmitiendo” (Entrevista 2, director)

“Los directores nos vemos un poco enfrentados a esta resistencia, aunque yo he tratado de ir mitigando y tratado de ir promoviendo las virtudes de este proceso en todas las reuniones que me es posible señalarlo. Primeramente, tengo bien alineado mi equipo de gestión, eso es clave. En general el grueso de mi equipo comprende la necesidad de esta transformación, de estos cambios, pero claro, en el seno de los colegas, de los docentes, pero también de los asistentes de la educación, ellos resisten al servicio local por cuestiones que en general tienen que ver con sus derechos y

beneficios laborales. Al final uno hace un poco de amortiguación de estos problemas” (Entrevista 3, director)

La disposición de los profesores durante el proceso de implementación ha ido volviéndose cada vez más negativa. Una de las cosas más desafiantes para el director ha sido convencer a los docentes del valor que tiene este proceso. Llama la atención además la distancia respecto a la adhesión con la reforma que existe entre el director y su equipo, por una parte, y los profesores, por otra. Los directivos consideran que han logrado resultados con la “gestión del sentido”, convenciendo y mejorando los niveles de adhesión frente al cambio. Pero la visión de profesores contradice ese argumento. Los profesores tienden a cuestionar el sentido de este cambio (esto es bastante transversal a todos los casos de esta investigación), a pesar de los esfuerzos que el director y equipo directivo habrían estado haciendo. De las entrevistas se desprende una posición más bien de desesperanza y escepticismo que de resistencia en los profesores. La incertidumbre de los profesores frente al traspaso también habría contribuido. Es una doble incertidumbre la que los docentes mencionan: mantenerse en la planta (estabilidad laboral) y que efectivamente se respeten sus horas (por la sobre dotación que existiría en la mayoría de las escuelas, tanto en el territorio como a nivel nacional).

“Una aguanta los problemas bajo la promesa de que esto va a ser mejor, la típica esperanza que uno tiene, pero hay un momento en que esto se va a quebrar, entonces si el proceso no mejora de aquí a 5 años, que sería como lo normal que se demoran estos procesos, el problema es que se va a producir un quiebre grande porque vamos a pasar de un sistema que fracasó administrativamente, pero que a lo mejor funcionaba pedagógicamente, a uno que va a fracasar económica y pedagógicamente. Por eso es importante que el SLEP nos escuche a nosotros los profesores” (Entrevista profesores)

“Mira yo creo que hay un aumento, más que de la resistencia, yo diría de una cierta frustración. Eso lo noto y eso te lo dicen, entonces ellos han ido instalando una percepción más bien de cierto escepticismo, yo diría que esa es la palabra, de cierto escepticismo. Se van instalando desconfianzas de las expectativas que nos fijamos, porque eso también pasa, uno se fija expectativas y esas expectativas a veces no se pueden cumplir por una serie de variables que no logras controlar, que no dependen del director del establecimiento, del equipo directivo y eso genera frustración” (Entrevista 2, director).

Con todo, de acuerdo con la visión del director, la falta de adhesión ha sido bien manejada y no se ha transformado en un problema importante durante estos primeros años de implementación de la reforma. Desde el lado de los profesores, como ya hemos dicho, se ve distinto: los directores son vistos como parte de los equipos del SLEP, que en general tienen poca capacidad de legitimar su posición frente al profesorado, pues la desconfianza termina extendiéndose a los líderes escolares. Esto hace que en la práctica el liderazgo del director, al menos en lo que a esta reforma se refiere, se haya debilitado en cuanto mediador entre la política y la comunidad de la escuela.

2. Hallazgos principales sobre la creación de sentido: una mirada transversal a los casos estudiados

En la sección anterior se ha presentado un relato síntesis de cada uno de los cuatro casos que fueron estudiados en profundidad y que se siguieron durante los tres años que tomó la investigación. Como ahí pudo apreciarse, existen varios elementos comunes, aunque también hay diferencias importantes entre los casos, tanto en cuanto al proceso de creación de sentido como respecto a las consecuencias que este sentido tiene en el despliegue de la reforma en sus respectivos contextos.

En esta parte se sintetizan los cuatro principales resultados de la investigación, intentando relevar principalmente los aspectos comunes, pero también develando las diferencias y tratando de explicarlas cuando la evidencia así lo permite. Se abordan cuatro preguntas medulares: ¿hace sentido la NEP a los directores y directoras en Chile? ¿qué factores influyen en la conformación de ese sentido y significado? ¿cómo evoluciona en el tiempo el sentido que le dan los directores y directoras a la NEP?, y ¿qué consecuencias ha tenido esta creación de sentido para los establecimientos y sus líderes?

Es importante recordar que, tal como se explicó en el capítulo anterior (metodología de la investigación) la evidencia cualitativa reportada en esta sección proviene tanto del análisis transversal de los cuatro casos estudiados en profundidad como de la primera fase del componente cualitativo, en el que participaron doce establecimientos, todos pertenecientes al mismo territorio y Servicio Local.

2.1 Un sentido difuso, aunque con tres significados predominantes

Como planteamos en el capítulo III (Marco Conceptual), la creación de sentido es un proceso por medio del cual los actores significan y otorgan una interpretación propia a un acontecimiento nuevo o emergente que genera un contexto diferente al que estamos acostumbrados a experimentar. Este sentido es relevante individual y organizacionalmente, pues orienta la acción en ese nuevo escenario, influyendo en este caso en la implementación de la política.

Con este recordatorio a la vista, el primer resultado transversal de esta investigación es que para los directores y directoras que participaron en ella – testigos de la implementación de esta transformación en su propio territorio desde el año 2021 – ha sido difícil definir y elaborar un sentido para la NEP. Aunque en los cuatro casos presentados se logra llegar a una cierta definición de la reforma para cada uno de los directores (ver cuadro 14), la manera en la que estos líderes relatan el sentido de esta reforma es muy diversa y en alguna medida ambigua. Como veremos más adelante, esto se debe, por una parte, a que el sentido depende de variables que se comportan también de forma distinta en cada uno de los casos; y por otra, a que la propia política no ha logrado transmitir y generar un sentido compartido respecto a los cambios que trae consigo. El resultado de este cocktail es predecible: conviven entre los directores/directoras múltiples visiones e interpretaciones sobre el significado y lo que debería esperarse de la NEP, lo que representa un problema de cara a la apropiación y adhesión a este cambio.

Frente a las preguntas “¿Cómo definiría usted a la Nueva Educación Pública?” y “¿Cuál es en su opinión el sentido de esta reforma?”, las respuestas de los directores en las entrevistas fueron muy diversas y en varios casos se hizo difícil para los líderes escolares elaborarla. En el cuadro siguiente se transcriben algunos ejemplos de la variedad de definiciones que desarrollan los directores sobre este proceso de cambio.

Cuadro 16: Definiciones elaboradas por directores y directoras frente a preguntas: ¿Cómo definiría usted a la Nueva Educación Pública? y ¿Cuáles es en su opinión el sentido de esta reforma?”

“Lo entiendo como una nueva manera de mirar la educación pública, de manera integral y centrada en el desarrollo de los estudiantes. Es una reforma profunda porque apunta a un cambio social a través de la educación” (Entrevistado Escuela Urbana)

“Este cambio para mí tiene sentido porque viene a hacer justicia con las tremendas inequidades que como país generamos en contra de la educación pública. Y ahora tendremos por primera vez una política de estado para revertirlo” (Entrevistado Escuela Urbana)

“Para mí esta reforma era urgente y necesaria, porque de esta manera el estado vuelve a hacerse responsable de la educación pública, administrándola directamente y reparando una historia durísima de fracaso de la estructura municipal” (Entrevistado Escuela Rural Multigrado)

“No me resulta fácil definirlo. Creo que es un cambio en la estrategia con la que se había intentado mejorar la educación pública. Su norte debiera ser mejorar la calidad y no otra cosa. Tengo esperanza” (Entrevistado Liceo Científico-Humanista)

“El sentido que yo le doy a esta reforma es el de una oportunidad de cambio pedagógico, gracias a que supuestamente se mejorarán algunas condiciones para eso, como la infraestructura, los recursos económicos o el apoyo técnico” (Entrevistado Escuela Rural)

“Este es un cambio principalmente administrativo y de dependencia de la educación pública, pero que debiera provocar que el criterio que impere en las decisiones sea siempre el educacional” (Entrevistado Liceo Técnico-Profesional)

“Para mí la NEP es como una nueva filosofía y un nuevo espíritu de la NEP, que nos debiera permitir responder mejor a los estándares de calidad y disminuir las diferencias entre los niños” (Entrevistado Escuela Rural Multigrado)

“Para mí este es un cambio que tiene que lograr algo básico: que la educación pública funcione bien. Para eso lo que tiene que importar son los niños y no otros factores, cuestión que no pasa en la lógica municipal” (Entrevistado Liceo Técnico-Profesional)

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas de la primera fase del componente cualitativo

A pesar del carácter difuso y diverso del sentido que tiene la NEP para los directores, del análisis cualitativo se desprenden tres (3) significados principales que se asocian a esta política. Un primer sentido asignado a la NEP es aquel donde se le entiende y procesa como un cambio burocrático o administrativo, que implica básicamente modificaciones procedimentales – como la creación del SLEP mismo o un nuevo conjunto de exigencias administrativas que llegan a las escuelas – de los que no se espera un efecto significativo en la experiencia educacional. Una segunda acepción (mayoritaria entre los doce directores que participaron en el estudio cualitativo en su primera fase) es la que entiende esta reforma como una oportunidad para el cambio pedagógico y la transformación educativa, dado que esta política generaría las condiciones para ello, como contar con un nivel intermedio con mejor capacidad de apoyo técnico a las escuelas. Y finalmente, algunos directores procesan la reforma como un "cambio de paradigma", en que la nueva educación pública es entendida como algo más trascendente y político, relacionado en general con la recuperación de la educación pública a través de un rol más activo del Estado (recordemos que actualmente sólo un tercio de la matrícula asiste a escuelas públicas) y con la idea de que esta reforma es un camino hacia una mayor justicia social en Chile. En el cuadro siguiente se elabora una descripción y se proveen algunos ejemplos de cómo aparecen estos tres sentidos concretamente en el relato que elaboran los directores y directoras.

Cuadro 17. Tipos de significados otorgados por los directores y directoras a la reforma a la Nueva Educación Pública

<i>Sense-Making</i>	Descripción	Ejemplos
Cambio paradigma	En este caso la reforma se significa como un cambio radical respecto a cómo se ha entendido hasta el momento la educación pública: un tipo de educación que compite con la privada sin un sello ni prioridad especial. Los actores conciben esta reforma como un salto en la relevancia de la educación pública para la sociedad-estado y le otorgan un rol en la transformación global de la estructura social en Chile (ya que ella contribuiría a la justicia social).	<i>“este es un cambio profundo que va más allá del cambio en la administración de la educación estatal, y que apunta a una transformación social por medio de la educación pública” (Entrevistado Escuela Rural Multigrado)</i> <i>“es una reforma que le devuelve al estado una función primordial, que es liderar la educación pública” (Entrevistado Escuela Urbana)</i>
Cambio pedagógico	Desde esta perspectiva la reforma abriría la puerta a un cambio esencialmente educativo, por medio de la generación de algunas condiciones básicas que hoy la educación pública no tiene (como recursos y apoyos técnicos suficientes). Los actores otorgan al cambio un sentido principalmente pedagógico y no administrativo, sin asociarlo necesariamente a una transformación estructural para la sociedad y el sistema educativo.	<i>“para mí la NEP es una nueva filosofía y un nuevo espíritu para la educación pública. Su orientación es muy clara y tiene que ver con el cambio en nuestra pedagogía” (Entrevistado Escuela Rural)</i> <i>“es una reforma que apunta a mejorar la calidad de los aprendizajes, por medio de una mayor pertinencia local y un impulso a la innovación pedagógica” (Entrevistado Liceo Científico-Humanista)</i>
Cambio burocrático	La reforma a la educación pública se trataría básicamente de un cambio en la organización del sistema, consistente en el traspaso de la responsabilidad administrativa desde los municipios hacia los nuevos servicios locales de educación. El horizonte de efecto pedagógico de este cambio para los actores es en este caso más difuso y de largo plazo.	<i>“el principal sentido de esta reforma es para mí que se termina con el problema de la mala administración municipal y le damos una nueva oportunidad a la educación pública” (Entrevistado 11)</i> <i>“este es un cambio principalmente organizacional, pero que esperamos tenga efectos educativos lo antes posible” (Entrevistado 4)</i>

Fuente: elaboración propia a partir de la primera fase del componente cualitativo

Estas categorías que emergieron del análisis cualitativo no operan de forma excluyente y pueden convivir en un mismo caso, como se aprecia en el cuadro 18⁴³. Así es como para la mayoría de los directores (10 casos) que participaron en la primera fase del estudio, este es un cambio en las condiciones para la calidad educacional (“cambio pedagógico”), mientras que para la mitad (6 casos) la Nueva Educación Pública es un “cambio burocrático” y para una minoría (4 casos) se asocia a un “cambio de paradigma” en el que opera el sistema educativo. De todas formas, siempre predomina uno de los sentidos (en negrita en el cuadro). Y la combinación entre estas categorías también entrega luces: los directores que le otorgan a esta reforma un sentido principal de “cambio de paradigma”, tienden también a significarlo en algunos casos como un cambio pedagógico e incluso

⁴³ Es por esta razón que en el cuadro 15 (resumen de los cuatro casos estudiados en profundidad) se hace mención al sentido/significado principal que los directores entregan en cada caso.

burocrático. En el otro extremo, quienes lo consideran principalmente como un cambio burocrático, no asocian la NEP a un cambio de paradigma y solo en un caso se le reconoce a la reforma su potencial de cambio pedagógico. Existe así un cierto orden de relevancia entre estas definiciones, por lo que una definición menos “trascendente” de la NEP disminuye la posibilidad de que aparezcan también en ese mismo caso las definiciones más sustantivas o profundas del cambio.

Cuadro 18: Predominancia de tipos de *sense-making* sobre la Nueva Educación Pública en los casos estudiados

Categoría de <i>Sense-Making</i>	Director-directora											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Cambio Paradigma												
Cambio Pedagógico												
Cambio Burocrático												

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas de la primera fase de los estudios de caso

2.2 Tres “afluentes” del sentido para los directores: experiencia y disposición, contexto escolar/territorial y calidad de la implementación de la reforma

Como vimos, los directores de escuela no atribuyen a la NEP un sentido claro ni compartido, aunque predominan en torno a ella tres tipos de significados. Pero ¿cómo se conforma concretamente este sentido que los líderes dan a la NEP? ¿Cuáles son los factores que influyen en este proceso de creación de sentido? Al respecto, la evidencia de nuestro estudio arroja que existen 3 grupos de factores que intervienen en el *sense-making* sobre la Nueva Educación Pública.

En primer lugar, son relevantes las disposiciones y la preparación de los directores para enfrentar la reforma. Por una parte, los directores antes del inicio de la NEP fijan una cierta visión e identificación respecto a la misma, lo que tiene como antecedente relevante su experiencia anterior con otros cambios y reformas. En este sentido, la predisposición frente al cambio propuesto juega un rol clave: una mejor disposición y una evaluación positiva de las reformas anteriores contribuye a la creación

de un sentido más claro, y con un sello educativo y trascendente de la NEP (dos de las tres categorías descritas en la sección anterior). El caso de la Escuela Azul es muy clarificador al respecto: la disposición inicial (en ese caso una intención explícita por protagonizar esta reforma) favoreció el sentido y luego la adhesión al proceso.

Es interesante lo que ocurre a este respecto con el nivel de experiencia de los líderes (años en el sistema y como directores): los más jóvenes tienden a tener una predisposición más abierta y menos “contaminada” hacia la reforma – por lo tanto desarrollan un sentido más positivo – mientras que quienes tienen más experiencia ponen en juego su visión respecto a cambios anteriores (lo que amplifica la diversidad de significados, ya que esas experiencias son también diversas) al mismo tiempo que construyen un sentido más pragmático y realista sobre la nueva educación pública y sus posibles efectos.

Las disposiciones se complementan con otra variable que es muy importante: la preparación/conocimiento de la reforma y las políticas educativas en general. De esta manera, las personas mejor preparadas⁴⁴ - como es el caso de la Escuela Verde presentada en la sección anterior – tienden a darle un sentido más relevante (aunque balanceado y realista) al cambio, a posicionarse como un protagonista de la reforma y, como veremos más adelante, a colaborar en la expansión de su sentido hacia la escuela. La combinación entre la experiencia, la preparación y las disposiciones subjetivas frente a la política operan de forma interrelacionada y por esa razón son analizadas en este estudio como un solo factor. Una reflexión de un profesor encargado en una escuela rural es buen reflejo de cómo las disposiciones respecto a ésta política y las reformas en general juegan un rol muy importante:

“Nosotros no creemos en esto de que las políticas llegan desde afuera y nosotros seamos los que hacemos lo que nos dicen. Acá en la escuela tratamos de hacer las cosas a nuestra manera, tratando de conciliar lo que son nuestras prioridades con lo que nos piden de afuera. Eso mismo lo hemos llevado a la NEP y, por ejemplo, apenas supimos que el cambio sería este año nos adelantamos y preparamos una propuesta de cómo reestructurar el equipo docente, que después el Servicio Local

⁴⁴ Esto fue observado a través del levantamiento de la trayectoria formativa de cada director y también a través de la profundización de los contenidos de la reforma a la NEP en las entrevistas.

revisó y aceptó. Creo que es obligación de los líderes contribuir para que esta reforma funcione” (Entrevistado Escuela Rural).

En segundo lugar, la creación de sentido se ve afectada por el contexto escolar y territorial en el que se desenvuelven los líderes. Esto tiene que ver, por una parte, con el importante efecto que tiene la situación organizacional en el que se encuentra la escuela al momento de enfrentarse a los primeros pasos de implementación de la política. Cuando la escuela o liceo se encuentra en una situación positiva (estabilidad general, procesos escolares y resultados de aprendizaje favorables, y un alto nivel de satisfacción de la comunidad), una reforma como ésta, que implica un cambio importante en el funcionamiento de las instituciones y supone nuevas demandas desde el exterior, tiende a recibirse con una expectativa acotada y a percibirse como un posible riesgo para la posición en la que se encuentra la institución escolar. En varios de estos casos la reforma es significada como un cambio burocrático, que puede incluso afectar negativamente la calidad de los procesos y resultados educacionales. Una opinión gráfica al respecto es la siguiente:

“La verdad es que la situación de nuestra escuela es tan buena que cualquier cambio de este tipo nos parece algo disruptivo, que termina distrayendo el buen trabajo que venimos haciendo. Hay que ponerle el hombro, pero también reconocer que con esto se nos complica un poco la vida, porque veníamos haciendo las cosas bien como escuela” (Entrevistado Escuela Urbana).

Pero el efecto del contexto no se agota en la situación interna de cada establecimiento, sino que también tiene que ver con la experiencia que cada escuela había tenido con el sistema municipal. Más allá de la crisis general que afectó a este sistema (y que justificó su reemplazo por otro diseño institucional), sabemos que existe una marcada diversidad en los niveles de priorización de la educación y de la calidad de la gestión de los municipios en este sector. En este sentido, las escuelas (y por tanto directores) que antes de este cambio habían desarrollado una relación positiva y cercana con el municipio, que recibían un apoyo regular de este sostenedor y que no habían sufrido los problemas financieros que en Chile ha caracterizado a gran parte de la educación pública (como ocurre por ejemplo con los casos de la Escuela Azul y el Liceo Rojo, presentados en la sección anterior), resienten el cambio, tienden a asignarle a la Nueva Educación Pública un significado burocrático y son más escépticos respecto al potencial educativo de este proceso de transformación institucional.

En tercer y último lugar, la propia implementación de la política tiene un efecto en el proceso de creación de sentido que desarrollan los líderes, a pesar de que esta dimensión tiene un peso menor a los dos factores anteriores. Como se describe detalladamente en el reporte de los cuatro casos estudiados en profundidad, la primera etapa de ejecución de esta reforma ha mostrado problemas importantes de implementación – asociados sobre todo a cuestiones operativas pero fundamentales, como el pago de remuneraciones o la llegada oportuna de los recursos pedagógicos a los centros educativos –. Los directores y directoras reconocen que el sentido y valor que se le asigna a esta reforma se ha visto negativamente influido por este tipo de cuestiones. Por otro lado, dado que el proceso de implementación no ha considerado a los directores como un actor central y no han contado con la preparación adecuada para enfrentar varios de los cambios que esta reforma traía consigo (así lo perciben ellos mismos), el significado que se asigna a la NEP termina desde esta perspectiva siendo menos mediado por la implementación y más por otros factores, en general temporalmente anteriores a la puesta en marcha de la política.

La siguiente cita es una buena referencia de cómo la implementación (y sus problemas) afecta el proceso de creación de sentido:

“Acá todos los profesionales y asistentes han mostrado un fuerte compromiso con este cambio porque se movizaron por años para eso, pero también es cierto que los problemas, por ejemplo, los tiempos de respuesta del servicio local frente a nuestros requerimientos, están afectando nuestra visión sobre la NEP. Además, los temas administrativos en estos primeros meses no nos han permitido conversar más sobre lo pedagógico, lo que obviamente genera desazón en nosotros y me imagino también en el propio equipo del Servicio Local” (Entrevistado Liceo Científico-Humanista).

Se produce entonces un doble efecto desde la implementación en el *sense-making*: los problemas de ejecución afectan negativamente el sentido en estas fases iniciales, pero dado que la implementación no ha hecho de los líderes un foco relevante de su trabajo, las características que asume ese sentido terminan siendo influidas principalmente por los factores individuales y de contexto. Por cierto, existen realidades diversas dependiendo de la situación de cada caso y la relación que ha ido estableciendo cada líder con la nueva institucionalidad. En efecto, los directores tienden a dar un sentido más claro y pedagógico al cambio cuando perciben una mayor autonomía

o un mejor apoyo técnico por parte del servicio local, aunque el peso de esto es menor al del resto de los factores ya descritos, porque el énfasis de la labor del nuevo servicio en esta primera fase de ejecución ha estado puesto en resolver cuestiones esenciales de funcionamiento y muy poco en generar un contexto subjetivo favorable al cambio.

Antes de terminar esta sección, es importante aclarar que hubo dos factores que teóricamente podrían haber tenido un efecto en este proceso de creación de sentido, pero que en la práctica mostraron una influencia poco relevante. En primer lugar, la evidencia comparada – principalmente proveniente del mundo anglosajón – en general posiciona a los docentes como un agente clave en la conformación del sentido que desarrollan los líderes. Esta investigación, por cuestiones que habrá que seguir profundizando, muestra que el proceso de creación de sentido de los líderes está débilmente conectado con lo que ocurre a nivel de los docentes, aunque como vimos en los cuatro casos ya presentados en este capítulo, el sentido propio que desarrollan los docentes determina algunas acciones que despliegan los directores en esta primera fase de reforma. Ahondaremos en una potencial explicación sobre esto más adelante en este informe de tesis, pues es un resultado muy relevante. Por otro lado, el “contexto postpandemia” en el cual se desarrolló el trabajo en terreno de esta investigación, más allá de la complejidad adicional que ha implicado para el proceso de implementación, también apareció como un factor de baja relevancia en la creación de sentido. Esto puede deberse a que la crisis provocada por el COVID-19 afectó a la totalidad de integrantes del nuevo sistema, cuestión que hace menos visible su relevancia (podemos decir que se produjo una creación de sentido que ocurre “dentro” de la lógica de la pandemia y sus consecuencias).

2.3 Un sentido “estable” y que se juega en la primera etapa de la implementación del cambio

Un tercer resultado relevante del análisis transversal de los casos es que la creación de sentido se juega de manera casi definitiva en los primeros pasos de la implementación de la reforma. Desde una perspectiva longitudinal y teniendo en cuenta que se observó la experiencia de los directores y sus contextos escolares durante tres años, el proceso de *sense-making* sobre este cambio se desarrolló principalmente en los primeros pasos de la implementación, concretamente en el primer

año de la reforma e incluso antes (desde que las comunidades supieron que pasarían a formar parte de esta nueva institucionalidad⁴⁵).

En este sentido, la investigación permitió concluir que no hubo cambios significativos en el significado que esta reforma tiene para los líderes durante estos primeros tres años, a pesar de la evolución de la implementación, sus problemas ya descritos y del efecto que podrían tener otras variables en el proceso, como las movilizaciones docentes a favor o en contra de esta reforma. Esta “estabilidad” tiene una doble dimensión: por una parte implica que el sentido difuso y diverso respecto a la NEP no sufre grandes variaciones a lo largo del tiempo, cuestión compleja para los objetivos de la reforma; por otra, implica que los significados predominantes, que conviven con distintos grados de presencia en la experiencia de los líderes – burocrático, educativo o de cambio de paradigma –, se mantienen también estables, con cierta inmunidad respecto al contexto de implementación de la reforma.

¿Cuál es la explicación de esta estabilidad? ¿No sería más lógico que, a medida que avanza la NEP, se fuera modificando el sentido que tiene esta reforma para sus líderes? Básicamente, podemos decir tres cuestiones respecto a estas preguntas a partir de la evidencia recopilada.

Primero, que las disposiciones y experiencias previas de los líderes juegan un rol mucho más preponderante que otros factores (como el contexto) en una primera fase de la implementación, cuestión que es consistente con la literatura sobre este tipo de procesos de reforma y creación de sentido. Así, los directores en este caso configuraron una primera imagen y significado sobre la NEP a partir del conocimiento que tenían sobre este cambio y de sus experiencias con reformas previas. Esta primera imagen, es importante consignar, se construyó además en un período de varios años, ya que la idea de crear un nuevo sistema de educación pública viene discutiéndose hace décadas en Chile y el cambio estaba proyectado en el programa del segundo gobierno de la presidenta Bachelet, que se inició en el año 2014 (la reforma se aprobó el 2017 e inició su ejecución el 2018). La creación de sentido de la NEP se inició mucho antes que la implementación de la propia política, cuestión que seguro tuvo un efecto relevante – y distinto al de otras experiencias de reforma – en las características que ese sentido ha ido adquiriendo.

⁴⁵ Esto ocurrió entre los años 2017 y 2019, período en el cual se aprobó la legislación y se estableció el primer calendario de puesta en marcha de los servicios locales, dentro de los que se contaba el territorio estudiado.

Una segunda hipótesis que emerge desde los datos sobre la estabilidad del *sense-making* en estos primeros años de la NEP proviene de la propia reflexión que hicieron los directores y directoras en las entrevistas de esta investigación: la mayoría de ellos(as) entiende que ésta es una reforma muy compleja y que sus resultados difícilmente podrán apreciarse con en el corto plazo, por lo que en el período de tiempo que abarca este estudio es poco probable que su visión se modifique. Esta es una razón muy importante y permite entender por qué los líderes no cambian en lo sustantivo el sentido que le asignan a este cambio durante los primeros años de la implementación. La siguiente frase de un profesor encargado ilustra bien esta segunda hipótesis.

“Creo que este es un cambio gigante y que estamos en pleno proceso de instalación. Es obvio que todavía no se aprecia la diferencia radical con el sistema anterior, pero yo creo que hay que darle tiempo y hay que tener paciencia también. Tengo la esperanza de que el cambio sea para mejor porque los lineamientos pedagógicos que se ven que son claros y se sustentan en una visión sobre la educación pública que no existía” (Entrevistado Escuela Rural Multigrado)

Una tercera hipótesis sobre por qué el sentido que toma esta reforma para los líderes escolares no se modifica de manera relevante en los primeros ya ha sido esbozada en algunas partes de este capítulo, cuando se relata cada uno de los casos estudiados en profundidad: antes y durante esta primera fase se emprendieron muy pocas acciones -desde las autoridades nacionales y locales- para comunicar a los directores y encargados cuál sería su rol en este proceso, qué se esperaba específicamente de ellos y cuál es la visión que se suponía fuera compartida con el resto de los actores sobre la Nueva Educación Pública. Esta situación no se modificó de manera relevante durante estos primeros años de implementación, por lo que es esperable que no haya tampoco variaciones significativas en el sentido y significado asignado al cambio. Esta cita del director de una escuela rural describe claramente lo que habría ocurrido en el territorio que fue parte de esta investigación:

“Yo creo que faltó información, porque hubo un año completo para habernos preparado bien. Igual la pandemia nos afectó en este sentido. Nosotros queríamos este cambio, pero me quedo con la sensación de que los profesores y directores no fuimos valorados ni consideramos para hacer una buena “bajada” de la política. Nos visitaron poco el año previo y las reuniones preparatorias fueron

más informativas que nada. Es verdad que fueron espacios que generaron confianza, pero no fueron suficientes para lo complejo que es este cambio” (Entrevistada Escuela Rural).

En síntesis, una mirada longitudinal a la creación de sentido sobre la NEP confirma que, al menos en la primera etapa de esta reforma, las cuestiones relativas a la implementación misma del cambio influyen acotadamente en el proceso de *sense-making* que lideran los directores, pesando más las variables de disposición inicial, conocimientos/experiencias previas y el contexto escolar en el que se produce el proceso de creación de sentido.

2.4 Los efectos del *sense-making*: adhesión de líderes y acciones para crear sentido a nivel de la comunidad docente

Un cuarto y último resultado relevante de este análisis transversal de la evidencia cualitativa es que el proceso de creación de sentido que produjeron los líderes sobre la Nueva Educación Pública tiene, hasta el momento, dos tipos de consecuencias. Por una parte, el *sense-making* afecta lo que algunos investigadores del campo denominan el “buy-in” (o adhesión) que los líderes desarrollan con este cambio y, por otro, produce un efecto concreto sobre las acciones que los directores llevan a cabo para dar sentido y generar compromiso en sus equipos docentes respecto a la misma reforma. El punto principal en este resultado es que un sentido más claro y un significado más propiamente educativo o trascendente asociado a la NEP generan una mayor adhesión y una práctica más activa de los líderes para dar sentido a la reforma en los actores (especialmente frente a los profesores).

Respecto a la adhesión de los líderes⁴⁶ habría que decir, en primer término, que tiende a moverse en la misma dirección que el proceso de *sense-making*. Así, pudo constatarse una relación consistente entre el nivel de valoración y adhesión que estos actores declaran tener con esta reforma y el tipo de significado prioritario que le asignan a la misma: ese nivel de adhesión aumenta cuando se interpreta como un cambio de paradigma y se reduce cuando su sentido prioritario es el de un cambio meramente burocrático. Un sentido más trascendente de esta reforma se traduce entonces en una mayor valoración y adhesión de los líderes a la reforma en su etapa inicial de

⁴⁶ Entendida como la valoración que genera la política, que afecta la práctica educacional y que tiene como contracara la “resistencia” al cambio (Hubner et al, 2021).

implementación. Es importante constatar que no existe en los directores estudiados una resistencia mayor a este cambio, lo que de acuerdo con nuestra evidencia puede atribuirse a que su función los hace sentirse parte de un engranaje mayor, en la que tienen una responsabilidad que no les da espacio para dejar de comprometerse con la reforma. Como plantea uno de los directores entrevistados:

“Por muy administrativo que sea este cambio, siempre estos cambios generan temor en los equipos, pero eso no tiene nada que ver con que uno se resista. Yo misma me he preocupado de tratar de explicar a mis profesores por qué este es un camino largo y por qué la resistencia al comienzo no tiene mucho sentido. He conversado esto con mis colegas (directores) y en general el compromiso con la Nueva Educación Pública no está en cuestión, a pesar de que varios no creían que fuera necesario hoy” (Entrevistado Liceo Técnico-Profesional)

El segundo efecto relevante de la construcción de sentido que desarrollan los líderes es la recurrencia y tipo de acciones que estos despliegan para generar sentido y adhesión sobre el cambio en su comunidad docente⁴⁷. Los líderes, en un escenario complejo como el descrito, intentan proveer una interpretación y sentido a sus equipos docentes, aunque como ellos mismos reconocen, tienen pocas herramientas para hacerlo y han tenido un efecto más bien acotado en la forma en la que los docentes se aproximan a esta reforma. Incluso en los casos de mayor involucramiento y creación de sentido explícito de parte de los líderes (como ocurre con el caso de la Escuela Verde) ha sido muy difícil sostener la adhesión de los docentes (que finalmente necesitan crear su propio sentido sobre esta reforma). Cuando la disposición de los docentes es todavía más negativa y resistente – como se da en el caso del Liceo Rojo – los directivos se ven más desafiados a invertir tiempo en la creación de sentido de sus equipos docentes, cuestión que ha dado resultados muy pobres hasta el momento.

Las estrategias utilizadas por los líderes son débilmente estructuradas y con una diversidad más bien acotada, oscilando principalmente entre conversaciones informales con grupos de profesores y la conformación de espacios de trabajo dedicados a reflexionar en torno a la Nueva Educación Pública. En ellas los directores tienden a combinar acciones de “bridging”, tratando de visibilizar al interior

⁴⁷ Las acciones para crear este sentido o adhesión en los estudiantes y familias son menos relevantes y prácticamente no aparecen en el discurso de los líderes que participaron en este estudio.

de su comunidad profesional la relación entre las necesidades de la escuela y las oportunidades que ofrece la NEP (por ejemplo, dando a conocer y resaltando el valor del apoyo técnico pedagógico del servicio local), y otras de “buffering”, consistentes en esfuerzos explícitos por “filtrar” aquellas cuestiones de la NEP que no favorecen el trabajo de los profesores (por ejemplo, concentrando en el equipo directivo las nuevas tareas administrativas que han surgido con la implementación de este cambio) (Ganon-Shilon y Schechter, 2019).

En síntesis, podríamos decir que la evidencia relevada por esta investigación hasta acá muestra que el sentido, al mismo tiempo que es consecuencia de tres grupos de variables (las disposiciones, el contexto y la implementación del cambio), opera como un mediador entre estas variables y la adhesión que este cambio genera en los actores, sobre todo respecto a la implementación. En la figura siguiente se presentan estos grupos de variables y sus relaciones. De esta manera, el sentido viabiliza (o no) el proceso de reforma a nivel de las escuelas. Cuando existe un sentido claro y más trascendente para los líderes, se potencia su adhesión al cambio y los líderes despliegan acciones para sumar al proceso de reforma a sus equipos docentes, incluso en un escenario de implementación con problemas importantes, como ocurre con la NEP. Como contracara, cuando ese sentido es más ambiguo y se basa en una menor expectativa sobre el resultado de la reforma, los problemas de implementación adquieren un peso mayor y terminan afectando negativamente el valor y la adhesión que este cambio genera en los líderes y luego en sus comunidades.

VI. LA VOZ DE LOS DIRECTORES SOBRE LA NEP: QUÉ NOS DICE LA EVIDENCIA CUANTITATIVA (ENCUESTA)

En este sexto capítulo se presentan los resultados del componente cuantitativo de la investigación que, como se explicó en la sección metodológica, consistió en el desarrollo y aplicación de un estudio de opinión (encuesta) a través del cual se levantaron las percepciones de los directores de establecimientos educacionales que forman parte del nuevo sistema de educación pública. La aproximación cuantitativa que se ha realizado permite complementariamente describir – con menor profundidad, aunque con un mayor alcance que en la fase cualitativa – algunos aspectos relacionados con el sentido y significado que esta reforma tiene para quienes lideran las comunidades escolares (directores, directoras y profesores encargados), además de explorar los factores que pueden estar influyendo en ese sentido. Como ya se ha dicho, participaron en este estudio 260 directores de centros educativos (de educación inicial, básica y/o media) pertenecientes a alguno de los once servicios locales de educación pública que se encontraban en funcionamiento al momento de desarrollar esta investigación.

El capítulo se organiza en torno a dos secciones. La primera de ella realiza un análisis descriptivo de los principales resultados de la encuesta. La siguiente desarrolla un análisis explicativo (en base a la metodología de *path analysis* o “análisis de senderos”) para explorar la relación entre el sentido que se le asigna a la nueva educación pública, algunos factores condicionantes y también sus efectos.

1. Resultados descriptivos: sentido que tiene la NEP para los directores de escuela en Chile⁴⁸

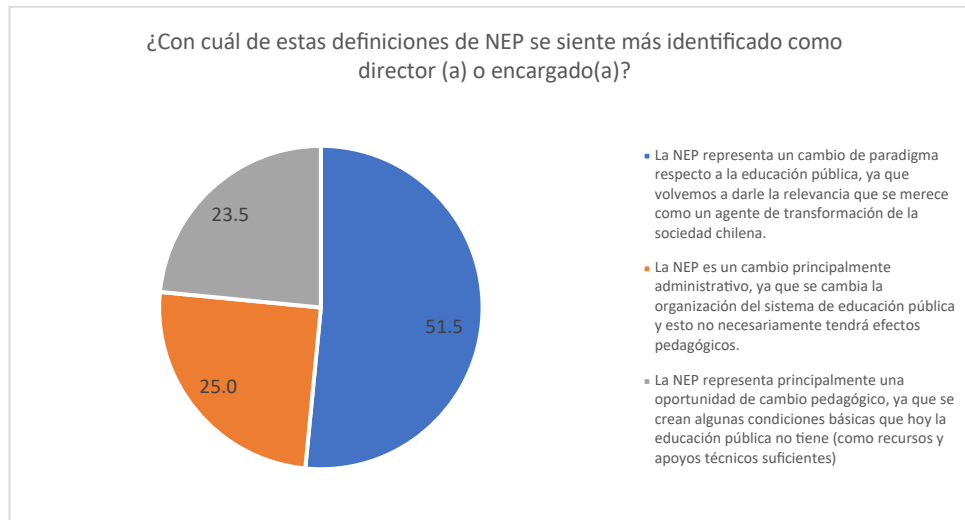
La encuesta “La voz de los directores de la Nueva Educación Pública” incorporó dos grupos de preguntas directamente dirigidas a comprender la visión que los directores tenían sobre la NEP el año 2022 sobre esta reforma. Un primer grupo de preguntas, sobre cómo los directores entienden y definen la Nueva Educación Pública. Y un segundo grupo asociado a la percepción más específica de directores y directores respecto a distintas dimensiones de la implementación de este cambio (en el entendido de que ambas cuestiones se relacionan). Los dos puntos de esta sección dan cuenta por separado de estos dos grupos de preguntas.

1.1 El significado que los directores le asignan a la Nueva Educación Pública

El estudio intentó, en primer término, comprender cómo los directores, directoras y profesores encargados(as) de escuelas rurales definen y entienden la Nueva Educación Pública. Para esto, se utilizó la categorización presentada en el capítulo anterior de este informe (componente cualitativo) que distingue tres tipos de significados principales asociados a la NEP: cambio de paradigma, cambio pedagógico y cambio administrativo/burocrático. La encuesta presentó sintéticamente cada una de estas opciones, arrojando como resultado que el 51,5% de los encuestados se identifica con la definición de la nueva educación pública como un cambio paradigmático, que busca devolverle a la educación pública su relevancia y su rol transformador de la sociedad. El 23,5% define la NEP como una oportunidad de cambio pedagógico, ya que establecería mejores condiciones en cuanto a recursos y apoyos. Por último, un 25% señala que la NEP es percibida como un cambio principalmente administrativo, que no se traducirá necesariamente en cambios educativos significativos.

⁴⁸ La base de los resultados que se presentan en esta sección fue publicada en un reporte sobre la encuesta elaborada por el autor de esta tesis y otros investigadores. Este reporte abordó distintos temas y no solo la mirada sobre la NEP (como las preocupaciones principales de los líderes después de la pandemia) y se encuentra disponible en: <https://educacionpublica.gob.cl/direccion-educacion-publica/directores-y-directoras-de-la-educacion-publica-realizan-analisis-al-nuevo-sistema/>. El estudio se puede citar como Muñoz, G., Weinstein, J. y Álvarez, N. (2022). *La Voz de los directores y directoras de la Nueva Educación Pública*. Reporte de resultados. Programa de Liderazgo Educativo, Universidad Diego Portales.

Gráfico 4: Definición de la Nueva Educación Pública (N=260)



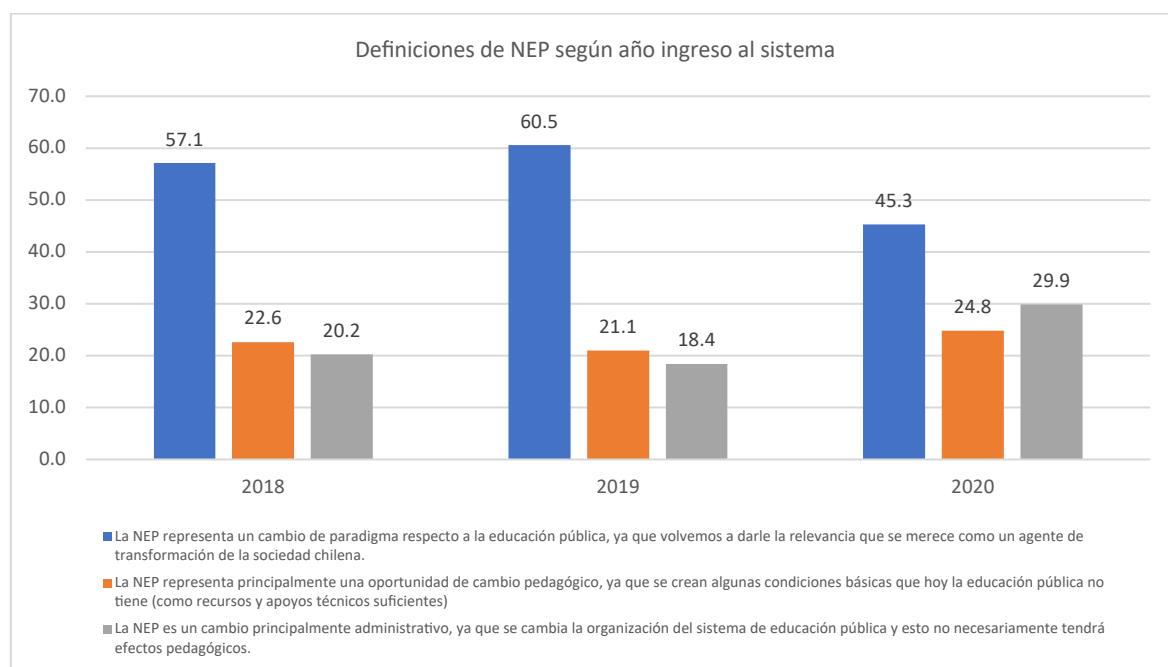
Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta

Aun cuando estos significados no son incompatibles y en la práctica conviven, la priorización realizada por los directores es un resultado importante en cuanto a la profundidad que éstos le asignan a esta reforma. Estos resultados son parcialmente consistentes con los de la fase cualitativa, dado que en ésta las definiciones predominantes en los estudios de caso fueron las de “cambio pedagógico” y “cambio burocrático”. Esto es interesante y puede explicarse tanto por la particularidad del territorio estudiado en la fase cualitativa (reconocido por distintos actores como una zona donde la administración municipal estaba teniendo menos problemas que en el promedio del país, que puede traducirse en un significado menos positivo), como por el hecho de que puestos frente a una pregunta de elección acotada los directores tienden a relevar el sentido más profundo que tiene para ellos y ellas este cambio, en parte también debido a la deseabilidad que opera en este tipo de instrumentos y metodologías.

Es interesante observar cómo varía la identificación con estas definiciones de la NEP de acuerdo con el año de ingreso al nuevo sistema. En este sentido, se constata que, si bien se ha mantenido el predominio de la definición de NEP como un cambio paradigmático, la proporción de directores que se inclina por esa opción tiende a ser menor en el caso de los servicios y territorios que han ingresado al sistema en la última etapa (2020). Si bien la tendencia debe ser estudiada con mayor detalle con las siguientes generaciones de servicios locales, por ahora puede afirmarse que, a medida que el nuevo sistema se va asentando (más tiempo de implementación acumulada), es más

probable que los directores consideren a la NEP como un “cambio de paradigma” y menos como un “cambio administrativo”. Aun cuando esto puede deberse a distintos factores, como los problemas iniciales de la instalación de los nuevos servicios o las características y experiencias previas de los propios directores, el hecho de que el significado más profundo asociado a la NEP evolucione favorablemente (y no empeore) es una cuestión positiva dado los problemas de implementación que hemos descrito en los capítulos anteriores de este informe.

Gráfico 5: Definición de la Nueva Educación Pública según año de ingreso al sistema (N=260)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta

La identificación de directores y directoras con estas tres miradas tipo sobre la Nueva Educación Pública se ha complementado con una definición propia y espontánea de cada director que participó en este estudio cuantitativo. Para esto, el cuestionario planteó la pregunta abierta ¿Qué significa para Ud. la Nueva Educación Pública? A partir de las respuestas a esta pregunta, se realizó un procedimiento de codificación. Dado que las definiciones apuntaban tanto a conceptos positivos como negativos, se optó por separar el análisis en estos dos tipos, con el fin de conocer qué elementos son los más valorados positivamente, pero también cuales son aquellos que generan mayor disconformidad o preocupación en los líderes escolares. El ejercicio de codificación permitió realizar un análisis de la frecuencia con que estos conceptos se presentan en las definiciones desarrolladas por cada encuestado. Con estas frecuencias, se elaboraron nubes de conceptos y

palabras que grafican los principales elementos que configuran las definiciones sobre la Nueva Educación Pública, tanto positivas como negativas (Figuras 5 y 6).

A partir de este ejercicio se pudo establecer, en términos generales, que los directores y directoras de la Nueva Educación Pública tienden a definir el nuevo sistema de forma positiva. Así, el 73,9% de los encuestados elabora una conceptualización positiva sobre este sistema, mientras que solo el 19,6% de los encuestados da cuenta de elementos negativos en sus definiciones. Un 6,5% de los directores encuestados plantea en su definición abierta tanto aspectos positivos como negativos.

En cuanto a las definiciones de tipo positivas, éstas apuntan principalmente a la NEP como un sistema que representa una oportunidad, que promovería la equidad e igualdad educativa y que debería traducirse en un mejoramiento de la calidad de la educación pública. Esto se puede observar gráficamente en la nube de conceptos presentado en la Figura 5. Este resultado es consistente con el componente cualitativo de la investigación, pues los directores tienden a transmitir una mirada prioritariamente positiva respecto a la reforma a la educación pública y también porque los conceptos esenciales que emergen del relato de los directores en los estudios de caso son similares: la NEP genera condiciones para mejorar la calidad educativa y para promover una mayor equidad en el sistema educativo, y representa por tanto una “oportunidad” para la educación pública. Este concepto (de oportunidad) refleja muy bien algo que se profundizó en varias secciones del capítulo cuantitativo: los directores reconocen que este cambio tiene el potencial de afectar positivamente la práctica educativa, pero entienden también que esto depende de la capacidad del nuevo sistema para resolver los problemas de implementación y de ir demostrando resultados gradualmente a lo largo del tiempo.

[illegible]

Si bien las definiciones planteadas por los directores, directoras y profesores encargados son mayoritariamente positivas, es importante también conocer cuáles son los elementos que reflejan una visión y definición más bien negativa de la Nueva Educación Pública. La figura X entrega información gráfica sobre estas definiciones. Como puede apreciarse, el concepto más presente es la falta de recursos, problema que convive con conceptos como ineficiencia y burocratización, todo lo cual redundaría en la dificultad para producir cambios de este nuevo sistema. Puestas en perspectiva, estas definiciones negativas de la NEP – aunque minoritarias respecto a la mirada más bien positiva – son consistentes con las principales preocupaciones de los directores (como la disponibilidad de recursos o el aumento de la carga administrativa) descritas en el capítulo correspondiente al componente cualitativo de la investigación y también más adelante en este mismo capítulo; y reflejan con claridad los problemas de implementación que esta reforma ha enfrentado desde su puesta en marcha y que se han visto además desafiados por el contexto excepcional de crisis pandémica.

Figura 6: Componentes negativos de la definición sobre la Nueva Educación Pública



Fuente: Elaboración Propia a partir de pregunta Nº 7 “En primer lugar, quisiéramos preguntarle: ¿Qué significa para usted la Nueva Educación Pública?

Con el objetivo de profundizar en el significado que tiene la Nueva Educación Pública para los directores, la encuesta también incluyó una pregunta sobre los principios que orientan al nuevo sistema, con la idea de que los directores y directoras priorizaran los que mejor representan su visión sobre lo que es esta reforma. Estos principios quedaron plasmados en la ley y fueron desarrollados también en la Estrategia Nacional de Educación Pública. Los principios son 9 y se describen en el cuadro 19.

Cuadro 19: Principios del Nuevo Sistema de Educación Pública

Principio NEP	Descripción (extracto)
Calidad integral	El Sistema se orientará hacia la provisión de una educación de calidad que permita a los estudiantes acceder a oportunidades de aprendizaje para un desarrollo integral, llevar adelante sus proyectos de vida y participar activamente en el desarrollo social, político, cultural y económico del país. Para ello, el Sistema promoverá el desarrollo de los estudiantes en sus distintas dimensiones, incluyendo la espiritual, ética, moral, cognitiva, afectiva, artística y el desarrollo físico, entre otras, así como las condiciones para implementar y evaluar el cumplimiento del currículum, y las necesidades y adaptaciones que la comunidad educativa convenga, en lo pertinente.
Mejora Continua	El Sistema velará por el mejoramiento sostenido de los procesos educativos que se desarrollen en los establecimientos educacionales dependientes de los Servicios Locales, con el objeto de alcanzar una educación de calidad integral e inclusiva. Para ello, los integrantes del Sistema deberán propender siempre al logro de los objetivos generales definidos en la ley y al cumplimiento de los estándares y los otros indicadores de calidad educativa que les resulten aplicables según sus niveles y modalidades.
Cobertura Nacional y garantía de acceso	Con el objeto de resguardar el ejercicio del derecho a la educación reconocido por la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, el Sistema asegurará la prestación del servicio educacional en todo el territorio nacional y el acceso de todas las personas, incluyendo especialmente a aquellas que tengan necesidades educativas especiales, de conformidad a la ley, a los distintos niveles educativos, considerando las

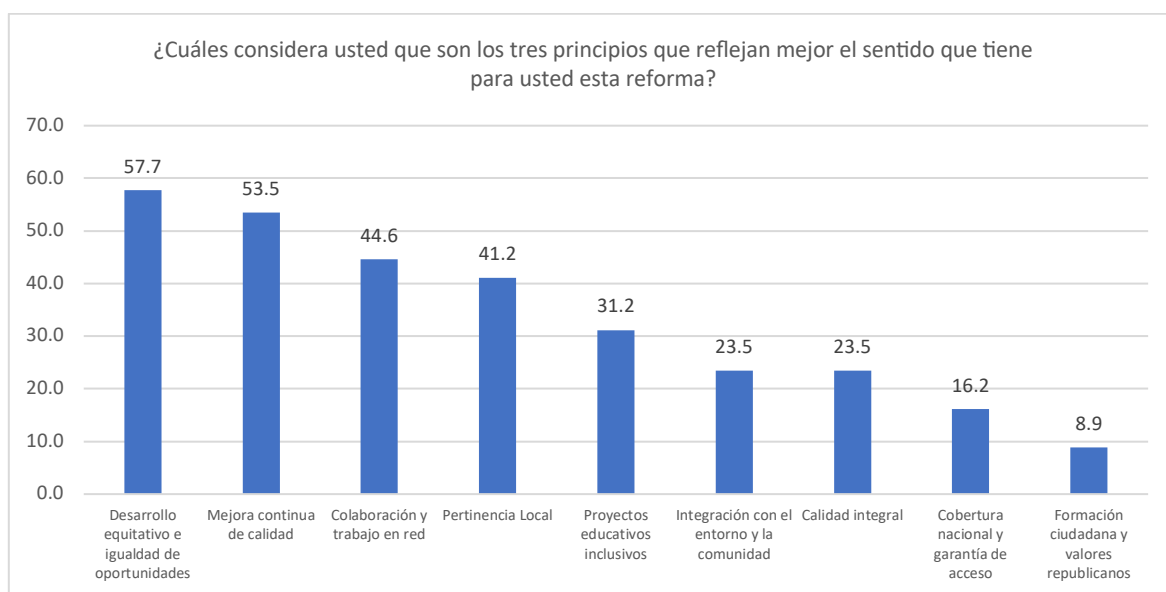
	formaciones diferenciadas que ellos incluyen, y las distintas modalidades educativas, velando además por la continuidad del servicio.
Desarrollo equitativo e igualdad de oportunidades	Los integrantes del Sistema deberán ejecutar medidas de acción positiva que, en el ámbito educacional, se orienten a evitar o compensar las consecuencias derivadas de las desigualdades de origen o condición de los estudiantes, velando particularmente por aquellos que requieran de apoyos especiales y una atención diferenciada, con el propósito de que puedan desarrollar al máximo sus potencialidades.
Colaboración y trabajo en red	El Sistema y sus integrantes basarán su funcionamiento en la colaboración, fomentando la cooperación permanente y sistemática entre las instituciones que lo componen, con el objeto de propender al pleno desarrollo de la educación pública. Para ello, deberán realizar un trabajo colaborativo y en red, basado en el desarrollo profesional, el intercambio de información, el acceso común a servicios e instalaciones, la generación de redes de aprendizaje entre los integrantes de las comunidades educativas, el fomento del trabajo conjunto de sus diversos profesionales y el intercambio de buenas prácticas pedagógicas y de gestión educativa, promoviendo el desarrollo de estrategias colectivas para responder a sus desafíos comunes.
Proyectos educativos inclusivos, laicos y de formación ciudadana	El Sistema debe favorecer la expresión y valoración de las diferencias entre los estudiantes y sus particularidades. Para ello, deberá asegurar, a lo largo de toda la trayectoria educativa, un trato no discriminatorio, en términos sociales, étnicos, religiosos, políticos, de género o de cualquier otro tipo que atente contra la igualdad de derechos y de oportunidades. Para estos efectos, el Sistema deberá asegurar especialmente el respeto por la libertad de conciencia, garantizando un espacio de convivencia abierto a todos los cultos y creencias religiosas, fomentar la convivencia democrática y el ejercicio de una ciudadanía crítica y responsable, promover el cuidado y respeto por el medio ambiente y el conocimiento, comprensión y compromiso de los estudiantes con los derechos humanos.
Pertinencia local, diversidad de los proyectos educativos y participación de la comunidad	El Sistema deberá contar con proyectos educativos diversos y pertinentes a la identidad, necesidades e intereses de la comunidad, respetando siempre los derechos humanos y la convivencia democrática. En la formulación y desarrollo de los proyectos educativos de los establecimientos educacionales se deberá garantizar y promover la participación de las comunidades educativas, asegurando el derecho a la información, organización y expresión de sus opiniones en los asuntos que les afectan, de conformidad a la legislación vigente.
Formación ciudadana y valores republicanos	El Sistema promoverá en los estudiantes la comprensión del concepto de ciudadanía y los derechos y deberes asociados a ella, entendidos éstos en el marco de una república democrática, con el propósito de formar una ciudadanía activa en el ejercicio y cumplimiento de estos derechos y deberes. En particular, propenderá a difundir los valores republicanos, entendiéndose por tales aquellos propios de la práctica constante de una sociedad democrática, laica y pluralista, esto es, respetuosa de toda expresión religiosa, y de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de la República y en tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile.
Integración con el entorno y la comunidad	El Sistema se encargará de promover el desarrollo de conocimientos, habilidades y valores que permitan a las personas y comunidades contribuir a asegurar, desde sus propias identidades, su supervivencia y bienestar, a través de una relación creativa y constructiva con sus respectivos entornos, reconociendo la interculturalidad. Para ello, los establecimientos educacionales dependientes de los Servicios Locales deberán propender a formar personas conscientes de su individualidad y de pertenecer a una comunidad y a un entorno, promoviendo una cultura de paz, justicia y solidaridad, participativa y democrática, comprometida con la conservación del medio ambiente.

Fuente: Adaptado de Bellei et al (2018)

El cuestionario listó estos principios guía de la NEP y los directores tuvieron que seleccionar los tres principios que mejor reflejan el sentido que esta política tiene para ellos (N=260). El principio que mejor refleja el sentido que tiene la NEP para directores, directoras y encargados/as de establecimientos, es el “desarrollo equitativo e igualdad de oportunidades,” alcanzando un 57,7% de las preferencias. A esto le sigue el principio de “mejora continua de calidad” (53,5%) y

“colaboración y trabajo en red” (44,6%), los cuales son especialmente seleccionados por los directores y directoras de escuelas y establecimientos de educación parvularia. Las dos primeras preferencias son consistentes con lo descrito en la sección anterior (conceptos positivos asociados a la NEP), a lo que se suma un aspecto central de la justificación que se le dio desde el comienzo a la construcción de este nuevo sistema (el fortalecimiento del trabajo en red), tal como se desarrollara en el capítulo de antecedentes de este informe. Los principios que resultan ser comparativamente menos relevantes para las y los encuestados son, la “formación ciudadana y valores republicanos” (8,9%), “cobertura nacional y garantía de acceso” (16,2%) y la “integración con el entorno y la comunidad” (23,5%).

Gráfico 6: Principios de la Nueva Educación Pública (N=260)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta

En términos sintéticos, podemos decir que la Nueva Educación Pública es una reforma cuyo significado prioritario para los directores es el de un cambio de paradigma y una transformación profunda de la educación pública, cuyos conceptos – elaborados por invitación del propio estudio y cuestionario – tienden asociarse más a conceptos positivos, y frente a la cual se muestra una expectativa mayoritariamente favorable entre los líderes. Además, los directores asocian esta reforma más claramente a los principios de desarrollo equitativo e igualdad de oportunidades y mejora continua de la calidad, al mismo tiempo que se comprende que esa posibilidad – la de

avanzar en esos principios – se relaciona con novedades o potencialidades propias de la NEP, como el trabajo colaborativo y en red, y la pertinencia local.

1.2 La evaluación que hacen los directores del proceso de implementación de la NEP

Tal como se ha explicado en el marco conceptual de este informe, uno de los factores que la evidencia indica incide en la creación de sentido sobre las reformas es la calidad de la implementación de estas. En el capítulo cualitativo, al respecto se dijo que la implementación en el caso de la Nueva Educación Pública tenía un efecto acotado, en parte importante porque la mirada de los directores era equilibrada respecto a los avances y problemas que este cambio estaba provocando en sus escuelas. Con todo, veíamos también que las dificultades de implementación tensionan la relación de los líderes con los docentes y fuerzan a los primeros a invertir tiempo y energía en que la reforma mantenga un cierto nivel de legitimidad en los equipos docentes.

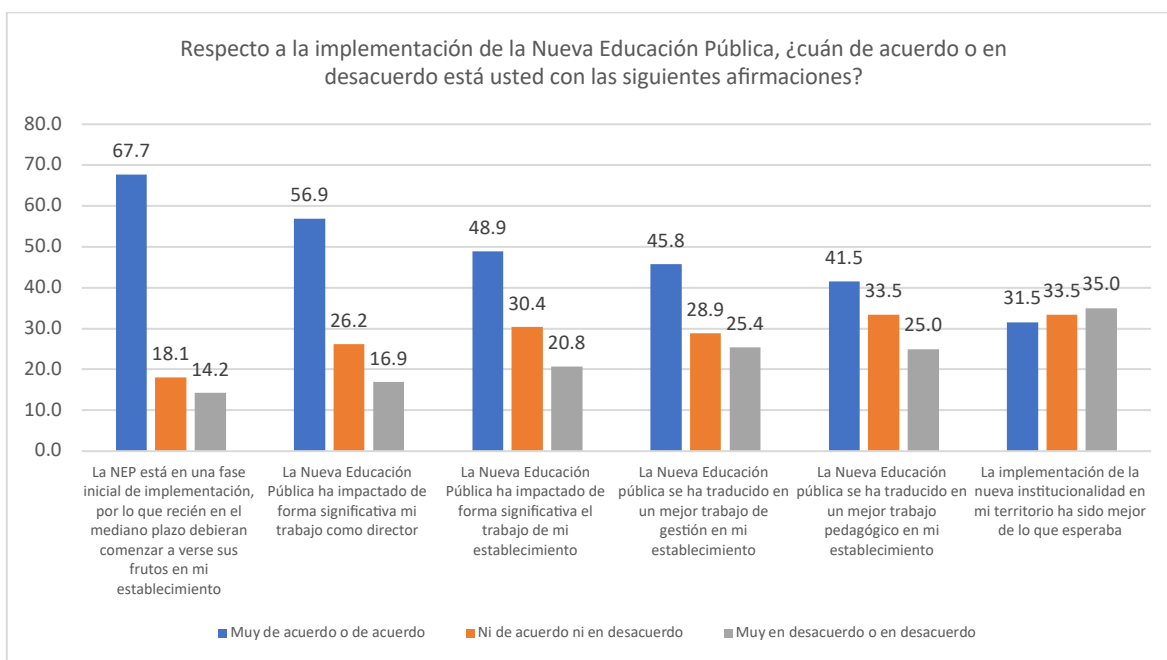
La encuesta permitió que los directores opinaran respecto a la implementación del nuevo sistema, en el entendido de que se trata de un proceso en curso y con amplios espacios de mejora. Para levantar esta opinión, se les pidió a los directores en primera instancia que fijaran su grado de acuerdo o en desacuerdo con un conjunto de afirmaciones generales sobre la puesta en marcha de esta reforma (gráfico 7).

La mayor parte de las y los encuestados señala que la NEP ha tenido efectos importantes tanto a nivel de los establecimientos como del trabajo de los propios directores. Si bien un 67,7% de los entrevistados cree que la NEP está en una fase inicial de implementación, por lo que aún no es posible ver sus frutos, casi el 57% de los líderes cree que la NEP ya ha impactado significativamente el trabajo de las y los directores (56,9%), así como también ha impactado en el trabajo del establecimiento (48,9%). Es importante consignar también que el porcentaje de directores que está en desacuerdo con cada una de las afirmaciones anteriores no baja del 14-20%, lo que de alguna manera muestra que las primeras experiencias y percepciones que tienen los directores sobre esta reforma son diversas, seguramente dependiendo del contexto y territorio del que se trate.

Con todo, los resultados de esta pregunta permiten afirmar que los directores se inclinan mayoritariamente por una visión positiva sobre los efectos de la NEP. De hecho, un 45,8% de ellos

está de acuerdo con que “la NEP se ha traducido en un mejor trabajo de gestión en mi establecimiento” (25,4% en desacuerdo) y un 41,5% considera que “la NEP se ha traducido en un mejor trabajo pedagógico en mi establecimiento” (25% en desacuerdo). Con esta mirada positiva general convive un cierto descontento de un grupo de líderes en relación con su expectativa inicial: aun cuando cerca de un tercio de los directores considera que la implementación de esta reforma en su territorio ha sido mejor que lo que esperaba, un porcentaje similar está en desacuerdo con esa misma afirmación, lo que confirma la diversidad de percepciones.

Gráfico 7: Implementación de la Nueva Educación Pública (N=260)

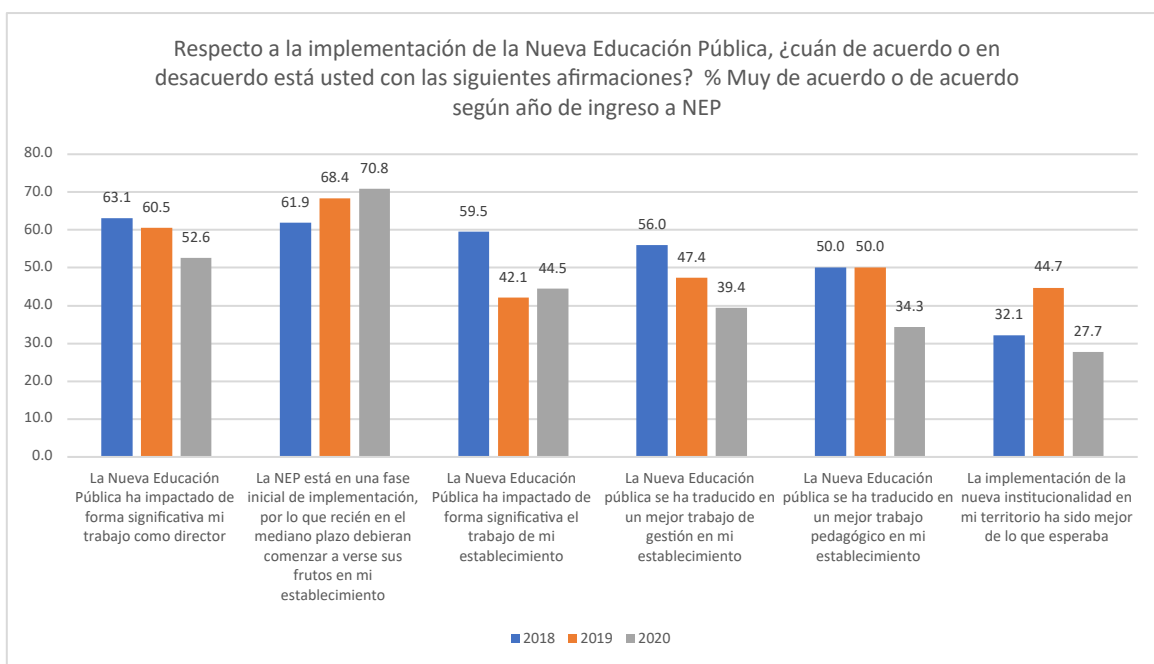


Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta

Al igual que en el caso del significado que los directores le asignan a la NEP, es posible encontrar en el plano de la evaluación de la implementación algunas diferencias relevantes entre los directores de acuerdo con el año de ingreso de su establecimiento al nuevo sistema. El gráfico 8 permite observar ese cruce, que muestra que mientras más tiempo lleva el director o profesor encargado con su jardín, escuela o liceo en la NEP, mayor grado de acuerdo existe con que esta reforma ha impactado de forma significativa, tanto a nivel del director como del establecimiento en general. Esta tendencia es todavía más clara al observar la afirmación “la NEP se ha traducido en un mejor trabajo de gestión en mi establecimiento”. Aunque habrá que seguir profundizando en esta mirada de cohortes en estudios posteriores, estos datos sugieren que el avance del proceso de

implementación, probablemente porque en dicho proceso se experimentan incrementalmente algunos logros y beneficios del nuevo sistema, va afectando la percepción de los líderes respecto a la capacidad de cambio que la NEP trae consigo. Esto es consistente con los resultados del componente cualitativo de la investigación, que muestran que a medida que avanza el tiempo los directores van modificando su visión sobre la implementación, en general tendiendo hacia una mirada que, siendo claramente crítica, es equilibrada respecto a los avances y problemas del nuevo sistema.

Gráfico 8: Implementación de la Nueva Educación Pública, según cohorte de ingreso al nuevo sistema (N=260)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta

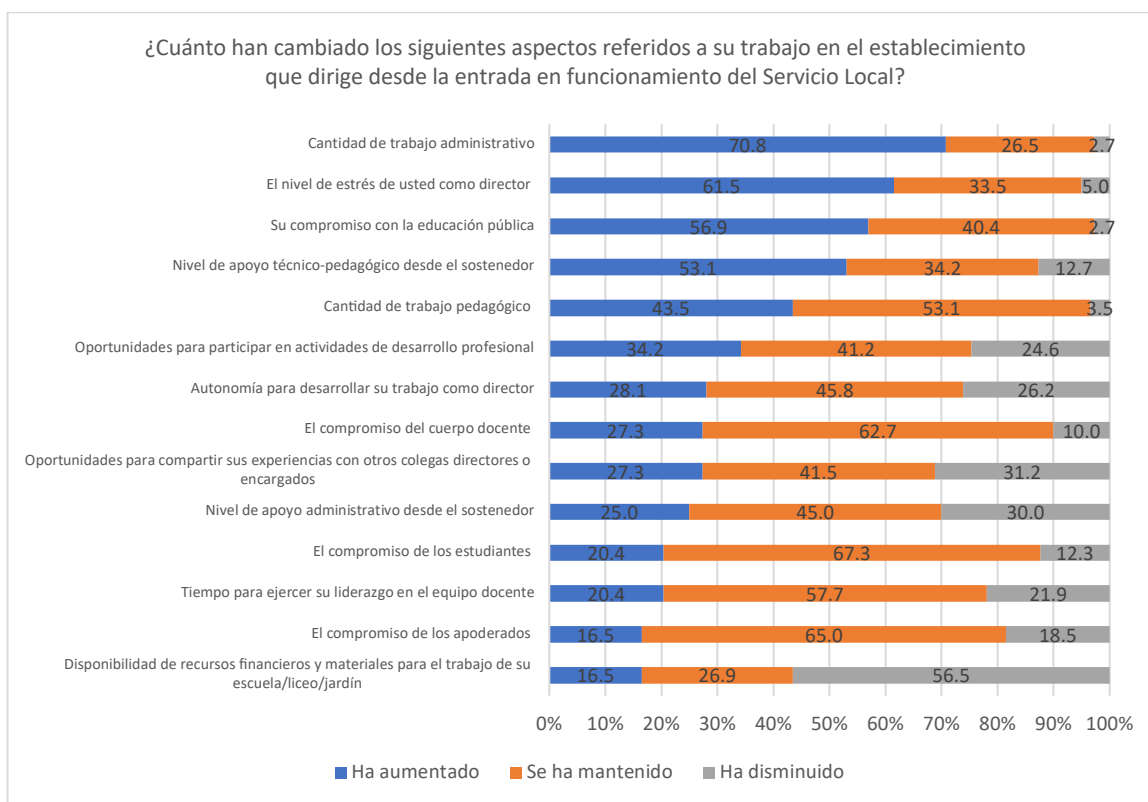
Otra forma de pesquisar la visión de los directores sobre la NEP fue indagar directamente en cuánto han cambiado algunos aspectos concretos de la realidad escolar en los establecimientos que dirigen. Es así como frente a una serie de aspectos referidos a su trabajo, los directores y directoras tuvieron que pronunciarse respecto de si éstos se habían mantenido, aumentado o disminuido.

Los resultados de esta pregunta muestran tanto resultados positivos como negativos de la NEP hasta el momento. Desde un punto de vista negativo, más de un 70% de los directores considera que el trabajo administrativo ha aumentado, un 61% que el nivel de estrés como director ha

aumentado y un 57% que la disponibilidad de recursos materiales y financieros para su establecimiento ha disminuido. En la otra cara, el 57% de los directores considera que su compromiso con la NEP ha aumentado y un 53% que el nivel de apoyo técnico pedagógico desde el sostenedor – una de las promesas más importantes del nuevo sistema – ha aumentado con este proceso de implementación. Menos movimiento o resultados mixtos muestran aspectos como la cantidad de trabajo pedagógico, la autonomía como director y el compromiso de los distintos actores de la comunidad (profesores, estudiantes y apoderados).

Dado que la comparación que se les pidió a los directores (entre el antes y después de la puesta en marcha de la NEP) está mediada por la irrupción de la pandemia, será importante profundizar en otras investigaciones en cuánto de estos cambios se deben específicamente a la nueva institucionalidad de la educación pública. Con todo, estos resultados son relevantes, consistentes con la evidencia pesquisada en el componente cualitativo y muestran lo más concreto del cambio que se ha producido fruto del traspaso de la educación municipal al nuevo sistema público.

Gráfico 9: Cambios asociados al ingreso a la Nueva Educación Pública (N=260)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta

La encuesta indagó también en la experiencia específica que los propios directores han tenido con la nueva educación pública, consultando sobre su grado de acuerdo con un conjunto de afirmaciones sobre su preparación para el proceso, su involucramiento con el mismo y las acciones desarrolladas por ellos en el contexto de la implementación de esta reforma. De acuerdo con lo que se explicó en el marco conceptual de la investigación, con este tipo de preguntas se buscó dar cuenta de distintos tipos de variable (“individuales” y “de implementación”, de acuerdo con el cuadro 8 del capítulo IV) que influyen en el sentido y que, como se demostró en el componente cualitativo, tienen efectos relevantes en el proceso de construcción de significado.

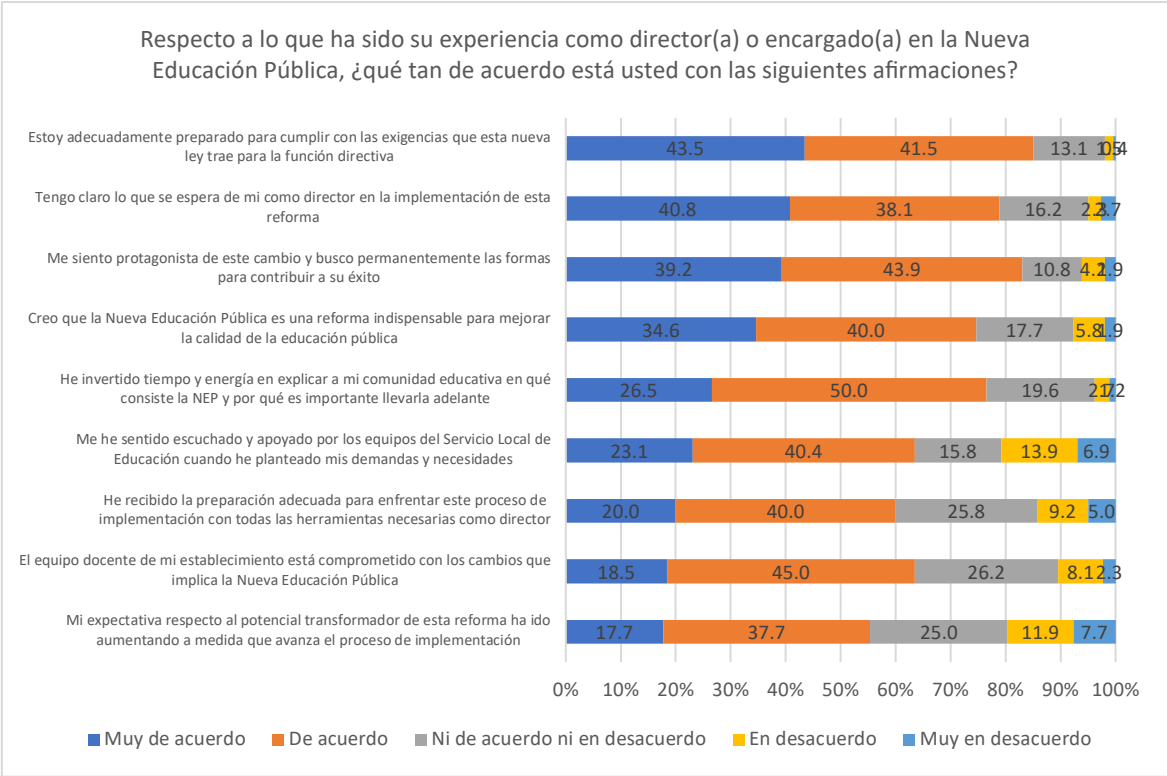
En términos generales, los directores consideran que se encuentran adecuadamente preparados para cumplir con las exigencias que esta ley trae para la función directiva (43% muy de acuerdo), al mismo tiempo que consideran que tienen claro lo que se espera de ellos dentro de este proceso (41%). Esto está especialmente presente en directores y directoras de establecimientos que ofrecen enseñanza completa y liceos. Además, casi un 40% de los directores está muy de acuerdo con la idea de sentirse protagonista de este cambio y de que busca permanentemente maneras de contribuir a su éxito. Aunque naturalmente en estas preguntas puede operar un cierto sesgo de deseabilidad, los directores consideran entonces en general que cuentan con las capacidades y disposición para enfrentar este cambio, evidencia consistente con lo que emerge del componente cualitativo de la investigación.

A pesar de que siempre la opinión mayoritaria de los directores es favorable en cada uno de los temas, hay áreas donde el nivel de acuerdo es menor y se hace evidente la visión algo más crítica. Esto ocurre en general con algunas afirmaciones referidas a las responsabilidades del servicio local respectivo y al potencial del propio sistema. Así, hay grados de desacuerdo más importantes en temas como “me he sentido escuchado y apoyado por los equipos del SLEP cuando he planteado mis necesidades” (21% desacuerdo), “he recibido la preparación adecuada para enfrentar este proceso con todas las herramientas” (14%) y “el equipo docente de mi establecimiento está comprometido con los cambios que implica la NEP (10%). Estos resultados nuevamente son consistentes con la evidencia cualitativa, que mostró que efectivamente los directores consideran que la preparación de cara a esta reforma ha sido insuficiente y que los profesores y profesoras han

ido disminuyendo progresivamente sus niveles de compromiso y adhesión con la Nueva Educación Pública.

Por último, es interesante constatar que más del 55% de los directores se declara de acuerdo o muy de acuerdo con la idea de que “mi expectativa respecto al potencial de esta reforma ha ido aumentando a medida que avanza su implementación” (20% en desacuerdo), lo que confirma que existe un mayor convencimiento de las bondades de este cambio cuando su ejecución se va consolidando en el tiempo.

Gráfico 10: Experiencia de directores, directoras y encargados/as de escuela en la NEP (N=260)



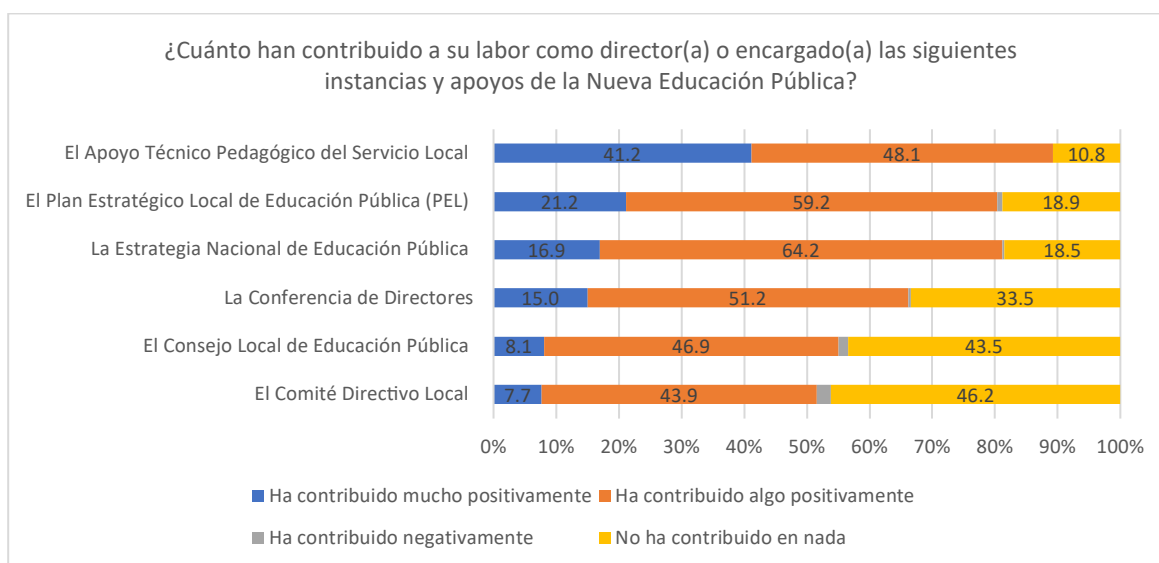
Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta

Un último aspecto estudiado ha sido la percepción de los directores sobre la contribución que han hecho distintas instancias e instrumentos que son parte importante del nuevo sistema de educación pública, y que fueron reseñados en el capítulo 2 (contexto de políticas). A partir de una escala que aborda el nivel de contribución de la NEP (“ha contribuido mucho positivamente” a “no ha contribuido nada”), las y los encuestados han podido evaluar estas instancias e instrumentos.

Los resultados muestran que, en general, existe una percepción positiva sobre la contribución de los distintos “dispositivos” de la NEP a la labor de los directores (y por tanto de sus establecimientos), lo que se puede observar claramente poniendo el foco en el porcentaje de respuestas que indican que la NEP ha contribuido “mucho” o “algo” positivamente (ver gráfico 11). El dato que destaca en este sentido es el referido al “apoyo técnico-pedagógico del Servicio Local”, ya que más del 41% de los directores considera que éste ha contribuido mucho a su labor como director o encargado. Esto es consistente con la evidencia recopilada en el componente cualitativo de la investigación. A esto le sigue el Plan Estratégico Local de Educación Pública (PEL) (21,2%) y la Estrategia Nacional de Educación Pública (16,9%), frente a las cuales los directores también se inclinan por una contribución principalmente positiva, aunque de menor intensidad.

En el otro extremo, tanto el Comité Directivo Local como el Consejo Local de Educación Pública son identificadas por un porcentaje muy importante de directores como instancias o apoyos que “no han contribuido nada” a su labor como director, con un 46 y 43%, respectivamente. Algo similar ocurre con la Conferencia de directores. Esta evidencia es consistente con la fase cualitativa del estudio, que mostró que los directores tienden a ser críticos de las instancias de participación de la NEP y que demandan más espacios de influencia en la implementación de esta reforma.

Gráfico 11: Contribución de la NEP a la labor directiva (N=260)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta

1.3 Síntesis de los resultados descriptivos

A modo de resumen, se presentan en esta última sección los principales hallazgos de este análisis descriptivo de los resultados de la encuesta:

- Los directores asignan mayoritariamente a la NEP el significado de una reforma que implica un “cambio de paradigma” (entendido como un impulso en la relevancia de la educación pública y en su rol transformación de la sociedad), lo que se complementa con los principios que en opinión de los líderes mejor reflejan el espíritu de la NEP: el desarrollo equitativo, la mejora de la calidad y la colaboración y trabajo en red.
- Si bien la NEP es percibida como un proceso en pleno desarrollo (que todavía no logra mostrar sus principales frutos), la mayor parte de las y los encuestados señala que la NEP ha tenido efectos importantes tanto a nivel de los establecimientos como del trabajo de los propios directores. La visión de los líderes escolares sobre este cambio es positiva, y va mejorando a medida que avanza el proceso de implementación en el tiempo (cohorte de ingreso).
- Aun cuando los directores evalúan favorablemente varios aspectos de la NEP y consideran, por ejemplo, que esta reforma se ha traducido en una mejor gestión a nivel de los establecimientos, estos actores tienen una mirada crítica respecto a algunas dimensiones del proceso de implementación. Los problemas más evidentes tienen que ver con la disponibilidad de recursos para los establecimientos y el aumento de la carga administrativa a la que se ven enfrentados como líderes escolares. Como resultado de estos y otros problemas, una proporción importante de los directores manifiesta que hasta el momento los efectos positivos de la NEP han estado bajo sus expectativas iniciales (como hemos dicho en otras secciones de este informe, estas expectativas son también parte de la creación de sentido de los líderes sobre esta reforma).
- Los directores valoran especialmente el aporte del Apoyo Técnico Pedagógico, parte esencial del nuevo sistema, a su quehacer como líderes. Se evalúa también positivamente la contribución de los planes estratégicos locales y la estrategia nacional de educación pública, lo que contrasta con la poca contribución que habrían significado hasta el momento las instancias de participación que incorpora en su gobernanza el nuevo sistema: Comité Directivo, Consejo Local y Conferencia de directores.

- Con todo, los directores y directoras se auto observan como agentes relevantes para el funcionamiento y éxito de la NEP, se sienten preparados para las exigencias que el sistema demanda y se declaran mayoritariamente comprometidos con el desarrollo de esta reforma.

2. Un intento por explicar la creación de sentido: análisis de senderos (*Path Analysis*)⁴⁹

En esta segunda sección se complementa el análisis descriptivo de los resultados de la encuesta con un esfuerzo por desarrollar un análisis explicativo que permita entender cuáles son los factores más determinantes en el proceso de creación de sentido y cuál es el efecto que tiene dicha creación de sentido en la adhesión frente a la reforma a la educación pública. Este punto 2 incluye dos subsecciones. En la primera, se explica el procedimiento que se siguió y se justifica por qué se eligió el método de *Path Analysis*. En la segunda, se presentan los resultados de este ejercicio.

2.1 La pertinencia del análisis de senderos (*Path Analysis*) para comprender los condicionantes y efectos del *sense-making*

El análisis que se realiza de aquí en adelante consistió en explicar de forma exploratoria, por medio de un análisis de senderos (o *Path Analysis*) construido en base a la formulación teórica desarrollada en esta investigación, cuáles son los factores que están detrás del sentido que asignan los directores a la NEP, y cómo el sentido (y estos potenciales factores asociados) se relacionan a su vez con la adhesión.

El análisis de senderos o *path analysis* en inglés, es una técnica estadística utilizada para examinar las relaciones causales entre variables en un modelo. Se utiliza preferentemente en la investigación social para comprender la complejidad de interacciones entre diversas variables, con el objeto de identificar las vías a través de las cuales se produce la influencia entre estas distintas variables (Pérez et al, 2013). Este tipo de análisis, como veremos más adelante, se modelan las relaciones entre variables por medio de un gráfico de senderos (o *path diagram*), que representa visualmente las conexiones causales entre las variables, cuantificándose además la fuerza y la dirección de esas relaciones causales. Es un proceso estadístico que además resulta en la estimación de coeficientes de sendero, que indican la magnitud y dirección de la relación entre dos variables, controlando por

⁴⁹ El análisis presentado en esta sección corresponde a una elaboración preliminar para un artículo en preparación denominado: "Sense-making y liderazgo escolar en torno a una reforma a la educación pública en Chile: evidencia cuantitativa" que será presentado a una revista internacional junto a Máximo Quiero durante el año 2024.

las otras variables en el modelo y estimándose la significancia estadística de las relaciones (Bartholomew et al, 2011).

Para una investigación como la presente, el *path analysis* permite evaluar el ajuste de modelos teóricos en los que se proponen relaciones de dependencia entre variables, considerando relaciones directas e indirectas. Este procedimiento tiene el valor de que permite construir un modelo de relación de variables observadas que sea robusto y parsimonioso⁵⁰. Entendiendo que nuestra muestra es acotada en el número de casos (asumir un modelo con variables latentes estimadas generó problemas de ajuste), se optó por construir índices mediante un análisis factorial exploratorio para luego ser considerados en el análisis de senderos.

De esta manera, uno de los primeros resultados relevantes del análisis de senderos realizados es la conformación de índices por medio de un EFA (Exploratory Factor Analysis), que permite identificar los distintos factores que podrían contribuir a este análisis explicativo o relacional entre variables⁵¹. Estos índices y los ítems de la encuesta que los componen, cuyos estadísticos pueden observarse con detalle en el Anexo 5 de este informe de tesis, son los siguientes (cuadro 20):

Cuadro 20: Índices y variables para el análisis explicativo del sentido y la adhesión

Índice	Variable	Pregunta/ítem de la encuesta ⁵²
<i>Sense-Making</i> (Sentido)	Pertinencia de la reforma a la NEP	“Creo que la Nueva Educación Pública es una reforma indispensable para mejorar la calidad de la educación pública” (P12.1)
	Expectativa respecto a la reforma a la NEP	“Mi expectativa respecto al potencial transformador de esta reforma ha ido aumentando a medida que avanza el proceso de implementación” (P12.8)
	Valoración positiva, neutra o negativa de la reforma a la NEP	“En primer lugar, quisiéramos preguntarle: ¿Qué significa para usted la Nueva Educación Pública?” (P7)
	Significado que tiene la NEP para usted como director	“A continuación se presentan tres formas de entender y definir a la Nueva Educación Pública. ¿Podría decirnos con cuál de estas definiciones usted se siente más identificado como director(a) o encargado(a)?” (P8)
Adhesión	Compromiso del equipo con la reforma	“El equipo docente de mi establecimiento está comprometido con los cambios que implica la Nueva Educación Pública” (P12.9)

⁵⁰ A diferencia de los modelos de ecuaciones estructurales (con variables latentes) el *path analysis* se utiliza con variables observadas (Levy y Barbolla, 2006)

⁵¹ En estricto término se exploraron dos modelos, uno considerando los “índices de adhesión” e “índice de sentido” contruidos mediante la sumatoria de los ítems que lo componen, y otro modelo que construyó ambos índices mediante este análisis factorial exploratorio, resultando este segundo modelo en una mejor bondad de ajuste según los parámetros AIC y BIC. Esto tiene sentido, porque la construcción de índices mediante análisis factorial permite estimar la varianza común entre los ítems que constituyen la variable latente y también se estima un término error. Un índice puramente sumativo, presume que existe asociación entre los ítems considerados sin estimación de varianza explicada ni errores asociados a la estimación. Por estas razones, el modelo con índices factoriales es finalmente el utilizado.

⁵² La encuesta aplicada se encuentra disponible íntegramente en el Anexo 2.

Adhesión_Factor	Cumplimiento de expectativa de la reforma	“La implementación de la nueva institucionalidad en mi territorio ha sido mejor de lo que esperaba” (P10.6)
	Protagonismo y contribución a la reforma	“Me siento protagonista de este cambio y busco permanentemente las formas para contribuir a su éxito” (P12.2)
Calidad de la implementación	Impacto de la NEP en el trabajo del establecimiento	“La Nueva Educación Pública ha impactado de forma significativa el trabajo de mi establecimiento” (P10.1)
ICI_Factor	Impacto de la NEP en el trabajo como director	“La Nueva Educación Pública ha impactado de forma significativa mi trabajo como director” (P10.2)
	Mejor trabajo pedagógico fruto de NEP	“La Nueva Educación pública se ha traducido en un mejor trabajo pedagógico en mi establecimiento” (P10.3)
	Mejor trabajo de gestión fruto de NEP	“La Nueva Educación pública se ha traducido en un mejor trabajo de gestión en mi establecimiento” (P10.4)
Apoyo	Claridad sobre expectativa de NEP en directores	“Tengo claro lo que se espera de mi como director en la implementación de esta reforma” (P12.3)
Apoyo_factor	Preparación para enfrentar las exigencias de la NEP a su función	“Estoy adecuadamente preparado para cumplir con las exigencias que esta nueva ley trae para la función directiva” (P12.5)
	Preparación adecuada con herramientas para la implementación	“He recibido la preparación adecuada para enfrentar este proceso de implementación con todas las herramientas necesarias como director” (P12.6)
	Apoyo del SLEP para la implementación	“Me he sentido escuchado y apoyado por los equipos del Servicio Local de Educación cuando he planteado mis demandas y necesidades” (P12.7)
Otras variables	Variables a nivel del director(a) o encargado(a)	Sexo, Selección vía ADP, años de experiencia como director, años de experiencia como director en ese establecimiento
	Variables a nivel del establecimiento	Nivel socioeconómico del establecimiento, matrícula, tipo de enseñanza (parvularia, básica y/o media), año de ingreso a la NEP

Fuente: elaboración propia en base a encuesta “La voz de los directores de la Nueva Educación Pública”

Para una mejor comprensión del cuadro anterior, a continuación se explica breve y más cualitativamente cuáles son los principales factores que conforman el modelo de *path analysis*:

- El **sentido** (“Índice de sentido”): un constructo sobre el sentido o *sense-making* que, consistentemente con las definiciones que se han desarrollado a lo largo de este informe, se compone del significado que los directores le asignan a la reforma a la educación pública (de más a menos trascendente), el valor que le dan al cambio (más positivo o negativo) y la pertinencia que consideran tiene la NEP, además de la expectativa (en aumento o no) que tienen sobre este cambio a futuro y sus consecuencias. Se trata de un índice robusto ($KMO=0,74$ y 54,4% de la varianza explicada por el factor) y que permite complementar la mirada cualitativa sobre el proceso de *sense-making*.
- La **adhesión** (“Índice de adhesión”): una agrupación de variables que da cuenta de los niveles de adhesión frente a la NEP, que se compone del nivel de satisfacción con los primeros pasos de esta nueva institucionalidad, si el director se siente o no protagonista de este proceso de transformación y el nivel de compromiso del equipo del establecimiento con la NEP. Este índice es fundamental, pues permite entender la relación que se establece

entre el sentido y la adhesión, uno de los elementos más relevantes de esta investigación. El índice KMO=0,62 es adecuado y el factor explica un 53% de la varianza.

- La **calidad de la implementación** (“Índice de calidad de la implementación”), agrupación de variables que da cuenta de la evaluación que hacen los directores a la implementación misma de la reforma, lo que se compone básicamente de ítems en que los directores evalúan los primeros efectos que ha tenido la NEP en su establecimiento y en su trabajo como director, y si se la puesta en marcha de la NEP se ha traducido o no en un mejor trabajo pedagógico y de gestión en su establecimiento. Este índice también es clave, pues por medio de él se puede entender la incidencia que tiene la implementación (y su calidad) tanto en el sentido como en la adhesión a la Nueva Educación Pública. En el componente cualitativo ya observamos que la implementación tiene una incidencia limitada en el sentido y la adhesión de los líderes, aunque sí es determinante en la posición de los profesores y lo que los líderes terminan haciendo al respecto. Este factor cuenta con un índice KMO=0,77 que es aceptable y los ítems que lo componen explican un 76% de la varianza.
- El **apoyo** que han recibido los directores (“Índice de apoyo”), que refiere básicamente a la preparación que han recibido los líderes para hacer frente a los desafíos de la Nueva Educación Pública. Se compone de ítems como si se sienten adecuadamente preparados para cumplir con las exigencias de la NEP, si han recibido una preparación suficiente, si se han sentido apoyados por SLEP en la implementación y si los directores tienen claro lo que se espera de ellos dentro de esta reforma. Este ámbito es relevante pues, junto a las variables relacionados propiamente con la implementación, dan cuenta de ámbitos poco estudiados por la investigación sobre creación de sentido durante reformas a gran escala, tal como se explicó en el capítulo conceptual de este informe. Este factor tiene un índice de KMO=0,72 y una varianza explicada del 53%
- Finalmente, el modelo también consideró un conjunto de **variables de contexto**, tanto a nivel del establecimiento como de los propios directores y directoras, que fueron observados y que son importantes para entender cómo estas características influyen (o no) en el sentido y la adhesión.

Es en base a este esquema de índices se ha analizado cómo se relacionan el sentido y la adhesión, y esto a su vez con la implementación y el apoyo brindado a los líderes, ponderando además el

efecto de las “otras variables”. Es importante aclarar que, para una mejor comprensión de los resultados que se presentan a continuación, que todos estos índices construidos a través del análisis factorial exploratorio se encuentran estandarizados, con media 0 y desviación estándar 1, como puede apreciarse en el Anexo 5 de los descriptivos de cada uno de estos índices.

2.2 Resultado del análisis de senderos: un *sense-making* con múltiples condicionantes y un efecto significativo en la adhesión

A continuación, se presenta el mejor modelo estimado considerando la metodología de análisis de senderos (*Path Analysis*), que a su vez fue construido en base a la formulación teórica que esta investigación ha ido desarrollando, y que establece, por una parte, que la adhesión es un resultado del sentido que se le da a la NEP y, por otra, que tanto ese sentido como adhesión están influidos por distintas variables. En el cuadro 21 se presenta el modelo resultante.

Cuadro 21: Modelo estimado del análisis de senderos⁵³

VARIABLES	(1) modelo1 adhesion_factor	(2) sentido_factor	(3) /
ICI_factor	0.237*** (0.0629)	0.515*** (0.0550)	
APOY_factor	0.264*** (0.0607)	0.249*** (0.0562)	
2.GSE		-0.188* (0.0986)	
3.GSE		-0.0457 (0.133)	
2019.SLE_Año		0.177 (0.122)	
2020.SLE_Año		-0.172* (0.101)	
2.Tipo_EE		-0.0192 (0.137)	
3.Tipo_EE		-0.336* (0.186)	
Sexo		-0.0493 (0.101)	
ADP		-0.00959 (0.130)	
EXP_SISTEMA		-0.00493 (0.00784)	
EXP_EE		-0.000327 (0.0111)	
Mat		0.000312	

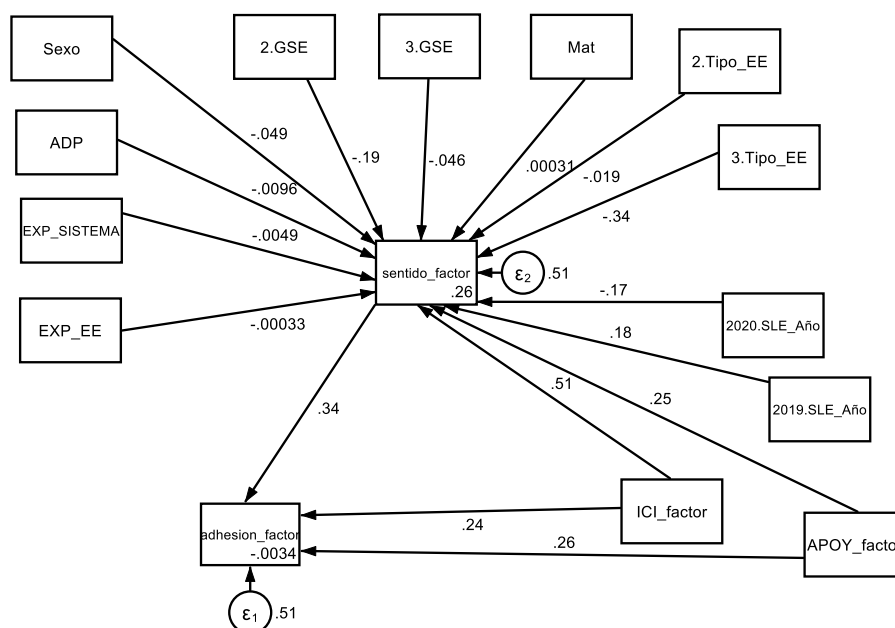
⁵³ La estimación se realizó considerando errores estándar robustos.

		(0.000290)	
sentido_factor	0.340***		
	(0.0647)		
var(e.adhesion_factor)			0.510***
			(0.0524)
var(e.sentido_factor)			0.513***
			(0.0520)
Constant	-0.00341	0.259	
	(0.0448)	(0.168)	
Observations	256	256	256

Fuente: elaboración propia en base a encuesta “La voz de los directores de la Nueva Educación Pública”

En primer lugar, la tabla anterior muestra que, fruto del análisis, se obtiene un modelo donde el “Índice de sentido” sobre la NEP es mediadora del “índice de adhesión”. Así, la variable mediadora (el sentido) es explicada por el “índice de calidad de la implementación” y el “índice de apoyo”. Además, se utilizan variables de control, propias de cada director (sexo, mecanismo de concursabilidad, experiencia en el sistema, experiencia en el centro educativo) y del nivel escuela (nivel socioeconómico, matrícula o tamaño, tipo de centro educativo y año de entrada en funcionamiento del SLEP). Por las características de las variables en este modelo se considera la asociación de las covariables con la variable mediadora con una regresión lineal (OLS con errores estándar robustos). Luego, la asociación entre el “índice de sentido” y el “índice de adhesión” también se modela linealmente. El modelo gráficamente se puede observar a continuación (figura 7):

Figura 7: Diagrama Path Analysis



Fuente: elaboración propia en base a resultado de encuesta

Los resultados de este análisis de senderos son interesantes y evidencias varias cuestiones que permiten complementar la evidencia cualitativa que se ha presentado hasta el momento. Uno de los resultados más relevantes de este análisis es que tanto la calidad de la implementación (índice de calidad de la implementación) como el apoyo brindado a los líderes escolares (índice de apoyo) tienen **efectos directos** estadísticamente significativos sobre el sentido de la NEP (“Índice de Sentido”) y **efectos directos e indirectos** estadísticamente significativos sobre el “Índice de adhesión”, todos con un 99,9% de confianza.

Al analizar de manera desagregada estas relaciones, se observa que para la variable “Sentido de la NEP” (Índice de sentido):

- Un aumento de una desviación estándar sobre la media en la calidad de la implementación hace que aumente en 0,51 desviaciones estándar el sentido de la NEP, manteniendo todas las demás variables constantes.

- Un aumento de una desviación estándar sobre la media en el índice de apoyo se traduce en un aumento de 0,25 desviaciones estándar en el sentido de la NEP, manteniendo todas las demás variables constantes.
- Las variables de control (individuales y de contexto escolar) no tienen un efecto significativo sobre el sentido de la reforma, lo que significa que de forma agregada algunas características básicas de los líderes (como su edad o su género) no tienen una influencia relevante en el sentido, cuestión que se replica a nivel de algunas variables clave a nivel de los centros, como su tamaño o nivel socioeconómico.

Puede decirse entonces que tanto la calidad de la implementación como el apoyo que se ha brindado a los directores durante el desarrollo de la NEP tienen un efecto relevante en el proceso de *sense-making* que desarrollan los líderes y en el significado que éstos le asignan a la reforma. La implementación tiene un efecto equivalente al doble de lo que ocurre con el apoyo. Este resultado difiere parcialmente de la evidencia recogida cualitativamente, que tiende a asociar un menor peso e influencia a estas variables, relevándose otros ámbitos, como las disposiciones individuales y cuestiones relacionadas con el contexto escolar. Esta diferencia es comprensible y puede explicarse en primer término debido a que en el caso de la encuesta se está trabajando con el conjunto del sistema escolar, observándose distintas realidades (reflejando mejor la situación de la implementación a nivel nacional), mientras que el estudio cualitativo se concentró en un territorio y servicio local. Además, el componente cuantitativo se propuso profundizar en algunos aspectos relacionados con el apoyo y la implementación (mirando tantos aspectos positivos como negativos), dejando en un plano secundario otras variables, como las asociadas a las disposiciones individuales (ver cuadro 8 del capítulo IV), que luego quedaron fuera del modelo de análisis debido a que hacían perder robustez al mismo.

Complementariamente, para la variable adhesión a la reforma (“índice de adhesión”), considerando tanto los efectos directos como indirectos, del *path analysis* se obtuvo que:

- El incremento en una desviación estándar sobre la media en el sentido de la NEP para los directores se traduce en un aumento de 0,34 desviaciones estándar en el índice de adhesión a la reforma, manteniendo todas las demás variables constantes.

- El incremento en una desviación estándar sobre la media en la percepción de la calidad de la implementación por parte de los directivos aumenta en 0,41 desviaciones estándar la adhesión de los directivos a la reforma, controlando por todas las variables restantes.
- El incremento en una desviación estándar sobre la media en el apoyo que perciben los directivos aumenta en 0,34 desviaciones estándar la adhesión a la reforma controlando por todas las variables restantes.

Estos últimos resultados confirman lo que se ha planteado en este informe desde el marco conceptual, con base además en la evidencia cualitativa recopilada: cuando el sentido que se construye sobre la reforma es más trascendente, su pertinencia se evalúa positivamente y existe una expectativa favorable (todos elementos constitutivos del proceso de *sense-making*), esto afecta la adhesión que se genera en los directores y también en sus equipos frente al cambio.

En síntesis, los resultados de este ejercicio exploratorio resultan coherentes con la hipótesis general de la investigación y sus expresiones específicas utilizadas en este modelo de relación entre variables. Esto quiere decir que tanto una mayor calidad de la implementación como un mayor apoyo percibido por los líderes escolares se traducen en un mayor sentido de la reforma y luego en una mayor adhesión a ella. Si bien la evidencia cualitativa permite comprender mejor el efecto que pueden tener en el sentido y la adhesión otras variables difícilmente pesquisables por una encuesta (como las disposiciones iniciales y su evolución en el tiempo), este componente cuantitativo ha permitido ampliar la mirada sobre estos factores asociados al sentido (revalorizando la implementación y el apoyo) y confirmar la relación robusta que existe entre dicho sentido y la adhesión que genera en las personas que forman parte del proceso de reforma.

VII. CONCLUSIONES: EL *SENSE-MAKING* COMO UN EJE CENTRAL DE LA POLÍTICA, PRÁCTICA E INVESTIGACIÓN DEL LIDERAZGO ESCOLAR

Este capítulo final tiene tres objetivos centrales: en primer término, sintetizar los principales hallazgos del estudio, poniéndolos en relación con la acumulación que proviene de la investigación especializada; en segundo lugar, desarrollar un conjunto de ideas sobre lo que implicaría considerar al *sense-making* como un eje de las políticas dirigidas al mejoramiento sistémico y al liderazgo educativo; y, finalmente, trazar un camino respecto a lo que debería seguirse investigando en este tema, especialmente en Chile y América Latina. El capítulo se estructura justamente de esta misma manera, con tres secciones.

1. ¿Qué hemos aprendido sobre el *sense-making* que desarrollan los líderes escolares durante la implementación de una reforma sistémica en Chile?

Esta investigación ha analizado la forma en la que los actores escolares, específicamente los directores de escuela crean sentido sobre las políticas educativas, observando empíricamente para ello una de las reformas más importantes de la historia reciente del sistema educacional chileno. Hemos entendido este proceso de *sense-making* como una práctica social, en la que los líderes escolares interactúan con su entorno y con otros actores para darle un significado al nuevo contexto que generan las reformas o políticas, en este caso la Nueva Educación Pública (NEP). Hemos dicho también que el *sense-making* es fundamental para el éxito de la organización, pues las decisiones frente a los escenarios cambiantes (como la reforma estudiada en esta tesis) dependen de esta construcción activa de significado, de la interpretación de los nuevos eventos y de la creación de narrativas coherentes.

La evidencia presentada en esta tesis muestra que la NEP es una reforma que se ha traducido, en sus primeros años de ejecución, en un sentido poco claro, débilmente compartido, y en una cierta ambigüedad en el significado que los directores y directoras asignan a este importante cambio institucional. Esto es consistente con lo que se sabe respecto a este tipo de procesos en los momentos iniciales de las reformas, en los que predomina la confusión y la dificultad para construir un sentido compartido respecto al cambio, y donde toman una fuerza predominante factores clave

como los conocimientos y experiencias previas de quienes se enfrentan a estas nuevas políticas (Gawlik, 2015; Daas et al, 2021). Esta dificultad para desarrollar un sentido claro y compartido entre los directores es problemática, pues la investigación comparada muestra que la adecuada implementación de políticas requiere de un enmarcamiento por parte de los líderes, que dote de cierta coherencia y otorgue estabilidad a la nueva política al interior de las comunidades educativas y alinee a los distintos actores para su puesta en marcha (Cornelissen, 2012; Hirsch y Schechter, 2024). Sin este enmarcamiento, es difícil que logre transmitirse un significado del cambio a los docentes y generar en las escuelas un contexto favorable para el despliegue de la política, asegurando su sustentabilidad en el tiempo (Coburn, 2001; Ganon-Shilon y Schechter, 2019).

A pesar de la dificultad que ha tenido la NEP para generar un sentido compartido entre los directores, esta investigación también permite concluir que los líderes escolares tienden a asignar tres tipos de significados prioritarios a este cambio, que en general conviven en cada uno de los casos y que confirman que, frente a esta reforma, existe una diversidad de visiones sobre lo que ella implica para el sistema educativo en general y para cada comunidad en particular. Dentro de esta diversidad, la encuesta que se aplicó en este estudio conduce a la conclusión de que predomina mayoritariamente entre los directores un sentido profundo y positivo sobre esta reforma (que denominamos “cambio de paradigma”). Además, los líderes entienden que éste es un proceso en desarrollo, cuyos resultados se van a ir observando en el mediano plazo. Esta perspectiva contribuye a que los directores, a pesar de los problemas de implementación que este estudio también ha identificado y que recordaremos más adelante, mantengan sus niveles de adhesión y colaboración con esta reforma.

La investigación también ha confirmado que, como muestra la evidencia producida anteriormente en otras partes del mundo (Ganon-Shilon y Schechter, 2017), en el proceso de creación de sentido influyen factores de distinto nivel. El estudio identifica tres tipos de factores principales: individuales, de contexto y de implementación de la política. Cada uno de ellos tiene su propio peso e influencia en la forma en la que se procesa el sentido de la reforma a la educación pública.

En el plano de los factores individuales, la investigación mostró que la disposición inicial de los actores frente a la reforma es determinante y que, dado que la disposición en el caso de la Nueva Educación Pública tiende a ser positiva entre los directores, ésta contribuye al predominio de un

significado trascendente y una expectativa favorable respecto a la reforma. Cuando la disposición inicial es más acotada, aparece con mayor frecuencia un sentido burocrático sobre el cambio y una expectativa también más mesurada. En esta disposición inicial juega un rol relevante la identificación que los líderes han desarrollado con la política a lo largo del tiempo, así como también la auto percepción que los directores tienen sobre su posible contribución al éxito de la NEP, frente a la cual se consideran agentes relevantes y preparados, tal como informan tanto la fase cualitativa como cuantitativa del estudio. Aun cuando existe diversidad en estas disposiciones subjetivas iniciales, en la mayoría de los casos contribuye a un sentido trascendente y positivo de la reforma.

La experiencia que han tenido previamente los directores también es relevante para entender la creación de sentido. Particular importancia tiene el nivel de conocimiento que tienen estos actores sobre la complejidad de la reforma a la educación pública, así como también la experiencia que han tenido con otros procesos de cambio sistémico. Una mayor experiencia y años de trayectoria conducen en general a una comprensión mayor respecto a la necesidad de que estas transformaciones se consoliden en el tiempo, aunque también, para quienes han ido disminuyendo su confianza en la capacidad de las políticas de afectar favorablemente la experiencia educativa cotidiana, la experiencia opera como un moderador de las expectativas. Esto último es consistente con evidencia reciente que muestra que, a mayor edad de los profesionales de la educación, es más probable que exista una desaprobación de las reformas (Hubner et al, 2021).

La investigación también ha relevado el rol que cumplen algunos factores de contexto que, aunque parecen tener un peso menor que los factores individuales, influyen también en el *sense-making*. La gestión y apoyo del antiguo sostenedor municipal ha sido relevante para la forma en la que los directores significan la reforma, y dado que esta experiencia es también muy diversa – incluso dentro de un mismo territorio o servicio local, compuesto por varias comunas – produce efectos diferenciados en la creación de sentido; mientras en algunos casos favorece la expectativa y un significado trascendente, en otros la NEP se asocia más bien a un riesgo y a un proceso de transformación que podría burocratizar la gestión educativa. A la gestión municipal existente antes de la reforma se suma como variable contextual lo que en el estudio hemos denominado la “situación de mejoramiento” de cada escuela, que tiende a operar de forma similar al factor anterior.

En el ámbito de la implementación, la evidencia que esta investigación provee puede resumirse de la siguiente manera: los avances y problemas que han ido caracterizando el proceso de ejecución de la reforma tienen un efecto de intensidad media pero sensible en la creación de sentido. Este efecto comparativamente más “acotado” se explica, como ya hemos dicho, porque durante el proceso de implementación es poco el esfuerzo estratégico que se ha hecho por producir sentido y generar adhesión en los directores. En este escenario, de baja preparación y poco espacio protagónico para los directores, cada uno de ellos termina conformando su propia convicción y sentido sobre la reforma.

Pero la implementación (especialmente entendida como los efectos concretos que comienza a tener la reforma en la práctica escolar) no es inocua y tiene de todas formas consecuencias relevantes en la creación de sentido y en la adhesión que el cambio genera en los líderes. Los múltiples problemas que se han producido en la ejecución de la NEP y que esta investigación documenta en su fase cualitativa, han generado en los líderes preocupación y los ha puesto en una situación difícil de sostener: los directores valoran la reforma, le siguen dando un sentido positivo y mantienen una expectativa razonablemente alta sobre su futuro, pero todos reconocen que esto puede cambiar de no mediar una ampliación significativa y rápida de los efectos favorables que este cambio tiene sobre las comunidades. Una de las cuestiones que sostiene esta expectativa positiva, que “neutraliza” los problemas y que explica que el sentido varíe poco a lo largo del tiempo (hasta el momento al menos) es que los directores reconocen varios avances concretos de esta reforma, como un apoyo técnico más pertinente, una mayor transparencia en el uso de los recursos financieros y un mayor nivel de autonomía para tomar decisiones en su establecimiento.

En esta misma línea, otro de los hallazgos novedosos del estudio – en parte gracias a que no existen otras aproximaciones longitudinales sobre la evolución del *sense-making* en el tiempo – es que el sentido que se le da a la reforma a la educación pública no cambia significativamente a medida que avanza la implementación en los tres años que tomó la investigación. Esto puede analizarse desde distintos puntos de vista. Por una parte, habla de la centralidad de los primeros pasos y puesta en marcha de la política, que parecieran “fijar” este sentido y significado en lo que Weick denomina la fase de “creación inicial” del proceso de *sense-making* (Weick, 1995). Pero también habla de la incapacidad del proceso mismo de reforma para ir abordando y potenciando las disposiciones

subjetivas de los líderes en el camino, cuestión que se describe en distintas partes de esta investigación.

Finalmente, nuestro estudio ha identificado que la creación de sentido tiene consecuencias importantes tanto en la adhesión que genera la reforma en los directores como en las acciones que éstos desarrollan para comprometer a sus comunidades docentes con esta nueva política educacional.

La adhesión a las reformas es un aspecto fundamental dentro del estudio de la implementación de las mismas y es un factor clave para su éxito. Es la adhesión la que otorgaría sustentabilidad a las políticas, ya que éstas solo pueden fructificar en la medida que las partes interesadas, sobre todo los profesionales de la educación, tienen la capacidad de facilitar, mantener y hacer crecer el cambio por sí mismos, en vez de depender de promotores externos o las autoridades (Coburn, 2003). Nuestra investigación releva tres hallazgos relevantes al respecto. En primer lugar, la adhesión de los directores frente a la NEP ha sido alta y ha logrado sostenerse así en el tiempo. En segundo término, el sentido que los líderes le otorgan a la reforma tiene un efecto claro, confirmado por las fases cuantitativa y cualitativa, en la adhesión frente a este cambio (la adhesión es más alta cuando los directores dan a la reforma un significado trascendente a la NEP). En tercer lugar, y en coherencia con un sentido general que ya describimos como diverso y ambiguo, la adhesión a la Nueva Educación Pública, aunque todavía alta, es actualmente reconocida como “frágil” entre los directores estudiados y se encuentra desafiada debido a los problemas recurrentes de implementación y a un escenario general de disminución acelerada de la confianza en las instituciones públicas (Bargsted et al, 2023), que condiciona la forma en la que los líderes y educadores se aproximan a las políticas educacionales (Adamson et al, 2010).

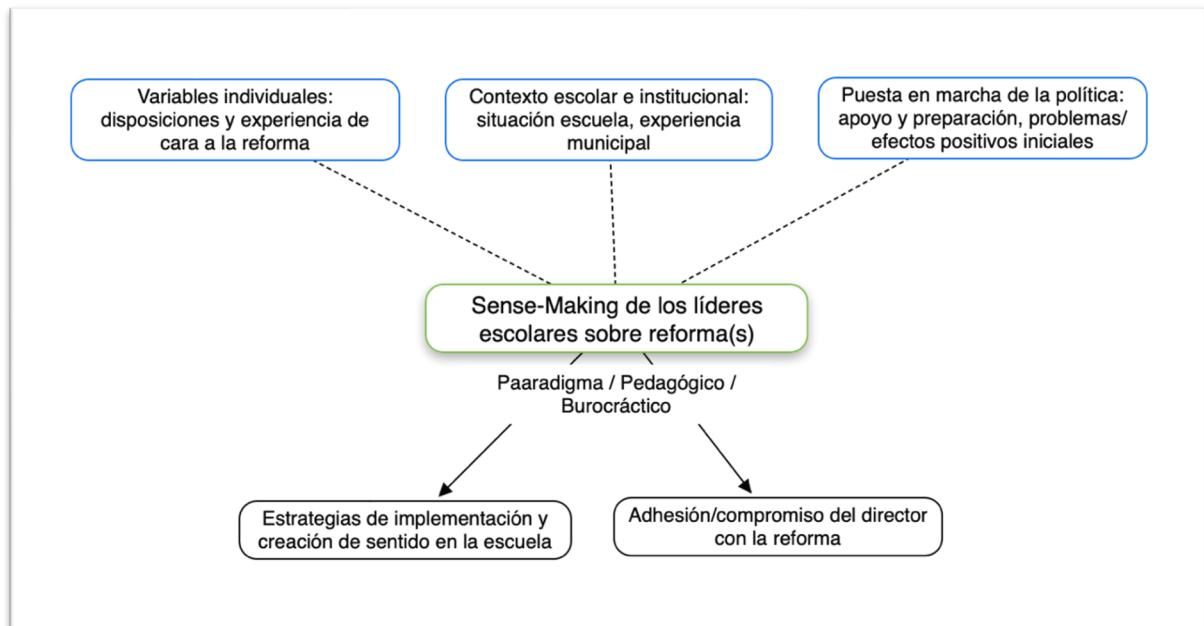
Una segunda consecuencia relevante del proceso de creación de sentido, menos estudiada en el campo, pero contundente en la evidencia producida por esta investigación doctoral, es la posición y las decisiones que los directores terminan tomando respecto al cambio frente a sus comunidades docentes. Los directores han tenido que constatar y enfrentar una fuerte distancia entre el sentido producido por ellos y el significado y expectativa mucho más negativa que se ha ido desarrollando

entre los profesores y profesoras⁵⁴, que además ha ido creciendo en el tiempo fruto de los problemas de implementación. Lo han hecho con un repertorio básico de estrategias, descritas en el capítulo de resultados cualitativos, pues no han sido preparados para ello. Los directores han tenido una especial dificultad para conciliar la “demanda externa” que supone la NEP con las “necesidades internas” que hoy tienen los establecimientos y sus comunidades (Spillane et al, 2002; Bush, 2024), cuestión que han terminado resolviendo con una estrategia regular de “buffering” o “filtro” (Ganon-Shilon y Schechter, 2019a) para evitar que los docentes generen una mayor resistencia al cambio. A pesar de la ausencia de herramientas provistas por la propia política, los directores han hecho lo mejor posible por traducir el cambio propuesto por la reforma y transmitir un mensaje claro hacia sus profesores (Wong, 2019), combinando entonces su labor de filtro con la de “puente” (Ganon-Shilon y Schechter, 2019a). La evidencia del estudio indica que un significado trascendente y una expectativa positiva de la NEP por parte de los directores los moviliza – a ellos y a sus equipos directivos – a persistir con estas estrategias para generar un sentido compartido y una adhesión favorable por parte de los profesores. Para quienes la NEP tiene un sentido más restringido y esperan menos de su contribución, el desarrollo de este trabajo con los docentes tiene una intensidad y relevancia menor.

Como forma de sintetizar la argumentación desarrollada hasta acá, en la siguiente figura se grafican los factores que influyen en el *sense-making*, así como los efectos que esta investigación ha identificado al respecto.

⁵⁴ De acuerdo con Desimone (2002), las reformas educacionales tienden a generar una adhesión más bien reducida en los profesores, excepto cuando se trata de políticas que se centran más claramente en el desarrollo profesional docente.

Figura 8: Factores determinantes y consecuencias del proceso de *sense-making* sobre la Nueva Educación Pública



Fuente: elaboración propia de acuerdo con la evidencia cualitativa recopilada

2. El *sense-making* como prioridad de las políticas educativas: el aporte de la evidencia sobre el liderazgo en la Nueva Educación Pública

La Nueva Educación Pública es una reforma institucional cuyo caso debería servir para entender un fenómeno mayor: cómo los actores que dirigen los centros educacionales se relacionan con las políticas educativas en contextos como el chileno. En esta línea, como se ha dicho en la introducción de esta tesis, el conocimiento que se ha generado para responder a la pregunta de investigación debería servir para orientar la política educativa en cuanto a su desafío de hacer sentido a los protagonistas que se ubican en la base del sistema escolar. Esta sección apunta precisamente en esa dirección: plantear los aprendizajes que se desprenden de la investigación para la política educacional.

Por supuesto, los aprendizajes que acá se presentan tienen el sesgo de provenir de la aplicación de una reforma que, como todas, tiene varias particularidades. Una de ellas es que se trata de una política que tomó más de una década concretar, luego de múltiples debates, intentos y proyectos

de ley, que fueron afectando la subjetividad de los actores en torno a ella. Esto es lo que explica, al menos parcialmente, que el significado que los directores asignan a la reforma sea menos influenciado por el proceso de implementación (y más por estas discusiones y procesos anteriores) que lo que una hipótesis hubiera planteado teóricamente en torno a un proceso de reforma de esta envergadura.

Esta investigación muestra también que la principal razón por la que la implementación de este cambio no ha logrado generar un sentido compartido es porque el proceso de ejecución de la reforma a la NEP no ha priorizado a los líderes escolares como un agente relevante de la “puesta en práctica” de esta transformación a nivel de las escuelas, existiendo pocas iniciativas y acciones dirigidas específicamente a este actor crítico. Una de las consecuencias de esto es que no se ha enviado un “mensaje” claro hacia los líderes respecto a lo que se espera de ellos en este proceso de cambio, ni se les ha preparado adecuadamente para enfrentar la puesta en marcha de la reforma en sus escuelas. La atención de la implementación, tanto a nivel nacional como local, se ha puesto principalmente en asegurar las condiciones básicas para el funcionamiento del nuevo nivel intermedio (Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública, 2021), dejando en un segundo plano la idea de que “con el objetivo de dirigir el cambio en los distritos, las escuelas y las aulas, las políticas envían mensajes sobre cómo los líderes y los profesores deben llevar a cabo su trabajo” (Woulfin, 2016). La ausencia de una prioridad y estrategia para enviar este “mensaje” a la base del sistema sobre lo que se espera de las escuelas y sus líderes en esta transformación institucional, ha conspirado contra el proceso de creación de sentido, dejando básicamente en manos de la experiencia individual y el contexto particular de cada caso el peso casi completo de su desarrollo.

Siguiendo la literatura que ha analizado la relación entre las políticas y las prácticas escolares, podemos decir que la reforma a la educación pública no ha puesto suficiente atención en la dimensión propiamente cultural y subjetiva del cambio (House y McQuillan, 2005), así como tampoco ha logrado, desde la propia implementación, propiciar el compromiso de los actores, cuestión que se ha vuelto tan importante como el diseño, y que requiere estrategias pertinentes de participación, comunicación y claridad de responsabilidades (Gouëdard et al, 2020). La Nueva Educación Pública tiene un enorme desafío en este plano y su fragilidad en él ha debilitado el proceso de creación de sentido, que sabemos a su vez afecta el cumplimiento de los objetivos del cambio que se está desarrollando.

La literatura especializada reciente sobre reformas a gran escala es contundente respecto a lo importante que es evitar que los esfuerzos de cambio sistémico deriven en transformaciones de corte “superficial” (Datnow et al, 2022). Cuando el desarrollo de capacidades es relativamente débil y se espera que los actores mejoren su trabajo con nuevas prácticas, aunque poco apoyo, los estudios han descubierto que los educadores terminan aplicando los aspectos superficiales de la reforma, cambiando cuestiones administrativas o procedimentales, pero sin “asimilar” ni comprender las teorías y los principios que impulsan esas nuevas prácticas (Yurkofsky, 2021). La reforma a la educación pública enfrenta ese riesgo en Chile, sobre todo si se considera que la NEP se superpone con otras políticas que no son necesariamente coherentes (Bellei y Muñoz, 2023) y que el peso de la “gramática escolar” tiene una fuerza siempre determinante (Tyack y Cuban, 1995), lo que puede derivar en un enorme esfuerzo institucional sin resultados relevantes ni sustentables a nivel del mejoramiento de las escuelas. Por cierto, para evitar lo anterior se requiere, primero que todo, una política educativa que genere condiciones y capacidades para el cambio y no solo un conjunto de disposiciones o sentidos subjetivos compartidos. Pero sin esto último, es muy difícil pensar que la NEP logre producir procesos de cambio y un movimiento universal (o masivo) hacia la mejora educativa, dentro y fuera de las salas de clases de la educación pública.

¿Cómo revertir esta situación de riesgo o debilidad en la que se encuentra la NEP? ¿Cuánto puede contribuir la creación de sentido a la ejecución y consolidación de esta política? Teniendo en cuenta que esta reforma aún debe aplicarse en la mayoría del sistema público (hasta hoy administrado por los municipios), la investigación que acá concluye tiene varias implicancias para la implementación específica de la NEP si lo que se quiere es potenciar el sentido que este cambio hace a las personas, lo que por cierto pueden extrapolarse a otras reformas a gran escala.

La consecuencia más general tiene que ver con la relevancia de considerar el involucramiento de los líderes escolares como una prioridad, desarrollando acciones que permitan construir un sentido compartido sobre el cambio que estas reformas proponen a nivel de los directores o directivos (Ganon-Shilon y Schechter, 2019a). Un paso clave que no se ha dado hasta el momento es desarrollar y transmitir oficialmente una visión clara de lo que se espera específicamente de los líderes escolares en el proceso de cambio que implica la Nueva Educación Pública, aprovechando los espacios que existen para eso (como la “conferencia de directores”) y utilizando los instrumentos

que el sistema tiene para organizar los procesos de mejoramiento escolar (como los planes de mejoramiento y los convenios de desempeño que firman los directores). Un debate interesante en este plano es si debe promoverse la prescripción de actividades y funciones (para facilitar la comprensión y el alineamiento frente a la reforma) o si las políticas deben preocuparse más bien de proveer una orientación general y dar el mayor espacio posible para la interpretación y margen de acción de los actores escolares (Shaked y Schechter, 2018), para que sean ellos los que definan la manera concreta en la que implementan, por ejemplo, una nueva política de vinculación con las familias dentro de la Nueva Educación Pública.

Una segunda implicancia, consistente con la literatura, es que los directores deben tener atribuciones específicas y espacios de decisión que impulsen su compromiso con la reforma (Sarason, 1990). La reforma a la NEP, es importante constatarlo, no altera en lo fundamental las relaciones de poder entre las escuelas y sus sostenedores (se mantiene la misma relación de dependencia jerárquica, ahora desde los nuevos servicios locales). Avanzar en esta dirección implicaría implementar adecuadamente algunas atribuciones que la ley NEP amplía para los directores (como asumir un rol más protagónico en la selección de profesores), pero también promover una mayor autonomía de los líderes en todos aquellos aspectos cuyas decisiones tiene sentido alojar en el nivel escolar. Es muy importante que estas atribuciones y espacios de decisión no deriven solamente en nuevas “demandas” a los líderes, pues sabemos que la ampliación de estas demandas tiende a afectar negativamente el proceso de aceptación de las políticas (Hubner et al, 2021). Además, dada su calidad de *informantes calificados*, los tomadores de decisión a nivel nacional y local debiesen considerar sistemáticamente las opiniones de directores y directivos en el diseño e implementación de las políticas en general (Weinstein et al, 2019) y de la reforma a la educación pública en particular.

En tercer lugar, es fundamental contar con espacios de capacitación y apoyo que permitan preparar adecuadamente a los directores y líderes escolares antes y durante el proceso de reforma a la NEP (Acton, 2021). En esta investigación pudo constatarse en algunos casos incluso un cierto desconocimiento de las implicancias institucionales y educativas del cambio en curso, lo que dificulta la “creación de sentido” y adhesión a esta reforma a nivel de directivos y docentes. La formación especializada de directores y directivos ha ido ampliándose en Chile, y la Nueva Educación Pública es una oportunidad para mejorar la calidad de la oferta formativa, conectándose con las

necesidades específicas de este nuevo sistema. Esto puede hacerse potenciando especialmente las posibilidades del aprendizaje entre pares (Pino, 2024), cuya contribución a la aplicación eficaz de reformas nacionales ha sido probada en distintos contextos (Adamson et al, 2010; Leahy y William, 2012; Ganon-Shilon y Schechter, 2019). Las investigaciones en este plano también han mostrado que la capacidad de crear sentido puede entrenarse (Ancona et al, 2020) y que para ello la formación debe priorizar un aspecto central: la competencia de los líderes para conocerse a sí mismos y comprender el rol que cumple su propia historia y experiencia en los procesos de *sense-making* que se producen durante las reformas (Evans, 2007).

Los niveles intermedios (esencia del nuevo sistema de educación pública) cumplen un rol fundamental e insustituible en todas estas materias, ya que son los llamados a promover una comprensión profunda de las demandas de las reformas, y a “mediar” la producción de sentido que desarrollan los actores a nivel de las unidades educativas (Henriksen, 2018). Es muy importante entonces que los nuevos servicios locales, con apoyo y recursos de los niveles nacionales, conduzcan este proceso de fortalecimiento de la función directiva en el marco de la NEP.

Fortalecer el liderazgo escolar en la Nueva Educación Pública contribuirá a mejorar la implementación y resultados de esta reforma, pero también potenciar la capacidad del liderazgo para procesar y dar sentido a otros cambios. Esto implica modificar aspectos de ejecución como los ya detallados en esta sección, pero también poner en marcha en el nuevo sistema público políticas que potencien el desarrollo profesional de los directores, como una inducción formal al cargo, la creación de instancias de formación continua pertinentes localmente y la conformación de espacios y redes eficaces de colaboración entre líderes, con tiempos protegidos para ese propósito; todo lo cual podría formar parte de un sistema de desarrollo profesional o carrera directiva, cuyos primeros pasos deberían darse en la educación pública (Weinstein et al, 2020). La NEP debería hacer del liderazgo de sus directores un protagonista y motor del cambio educativo que este nuevo sistema compromete.

3. Nuevos pasos de la investigación sobre *sense-making* y las políticas en Chile y América Latina

La investigación cuyos resultados se han presentado en este informe es novedosa por cuanto aborda un tema (la creación de sentido respecto a las políticas educativas) poco explorado en el contexto chileno e iberoamericano, haciéndolo además con un enfoque metodológico que combina técnicas cualitativas y cuantitativas. Además, el estudio asume una perspectiva longitudinal (3 años de observación empírica, en su fase cualitativa), cuestión que también es distintiva respecto a otras investigaciones en este campo, que tienden a analizar este fenómeno de forma seccional, levantando evidencia solamente en un punto del tiempo.

Se trata sin embargo de un ámbito de estudio que sigue siendo poco explorado, cuestión problemática dado el conjunto de desafíos que enfrentan las políticas educativas en el continente (Rivas, 2023), y para lo cual se requiere contar con conocimiento contextualizado sobre la interacción entre estas políticas, la práctica y la subjetividad de los actores. El estudio del *sense-making* tiene esa ventaja: permite abordar el vértice entre las reformas, su aplicación y el rol que juegan en su desarrollo los actores escolares, por medio de un enfoque orientado hacia la práctica, que ayuda a entender cuáles son los elementos que, según sea el caso, están influyendo en el sentido y la adhesión que generan las personas frente a los cambios educacionales a gran escala.

Con esta investigación se han dado algunos pasos importantes (por ejemplo, comprender los factores que influyen en la creación de sentido y las consecuencias que esa creación de sentido tienen en la acción de los líderes escolares), pero en los próximos años será necesario seguir profundizando en diferentes direcciones:

- Una de esas direcciones debería ser observar los procesos de *sense-making* asociados a un espectro más amplio y comprensivo de las políticas en curso en Chile y América Latina. En ese plano, debe estudiarse, por ejemplo, la creación de sentido respecto a las políticas docentes, las políticas curriculares y de evaluación, las políticas de financiamiento, las de mejoramiento o las de gobernanza o cambio institucional. Hoy son varios los países que desarrollan nuevas políticas en algunos de estos ámbitos, y en todos los casos se requiere evidencia sobre cómo las reformas están siendo interpretadas por los actores y cuáles son los efectos que está teniendo la creación

de sentido sobre los resultados de la puesta en marcha de dichas reformas. Por supuesto, la idea de distinguir distintos tipos de política tiene asidero en la hipótesis de que lo más probable es que los procesos de creación de sentido tengan características distintas dependiendo de la política de la que se trate, además del contexto en el que fue desarrollada.

- En esta misma línea, otra dirección posible y necesaria de la investigación en este campo es estudiar la relación que tiene la creación de sentido sobre las políticas con algunas particularidades que tienen tanto esas mismas políticas como el liderazgo educativo en una realidad como la de América Latina, cuya debilidad institucional afecta la viabilidad y eficacia de las transformaciones educacionales (Rivas et al, 2021). De hecho, la evidencia disponible en el continente muestra que el desarrollo de condiciones para un liderazgo directivo efectivo ha sido dispar, lo que seguramente tiene efectos en la forma en la que los líderes procesan las políticas. Por ejemplo, sabemos que los líderes cuentan con pocos espacios formales de desarrollo profesional de calidad, no existen trayectorias directivas definidas ni suficientemente reconocidas y, además, los directivos escolares tienden a no tener una “voz propia” frente a las políticas (Weinstein y Hernández, 2016). Como consecuencia de éstos y otros factores, los líderes educativos (y también los docentes de aula) tienden en general a evaluar críticamente y a observar con desconfianza la mayoría de las políticas educacionales (Weinstein, Muñoz y Rivero, 2018), cuestión que además se ve complejizada en contextos que priorizan la evaluación y la competencia por sobre el apoyo al mejoramiento escolar (Bellei y Muñoz, 2023).
- Otro ámbito de investigación prioritario debería ser ratificar y comprender la brecha que el estudio que hemos realizado en Chile ha demostrado existe entre el *sense-making* desarrollado por los distintos actores protagonistas de la ejecución de una política. Esta investigación ha mostrado que existe una distancia importante entre profesores y líderes formales (directores) en el sentido y adhesión que genera la NEP, lo que puede explicarse parcialmente por las características específicas que tiene esta reforma (y que afecta más indirectamente al quehacer docente, al menos en su fase inicial), pero también porque hay una distancia micropolítica entre estos actores que influye indiscutiblemente en el proceso de implementación de las reformas (Colman, 2021). Esto debe estudiarse teniendo también en cuenta que la evidencia pre existente sobre la creación de sentido muestra que éste es un proceso colectivo y organizacional (Coburn, 2001), pero que lo que encontramos en Chile (con las limitaciones metodológicas del caso) es que este sentido tiene un contenido principalmente individual y poco se alimenta de los colegas

y menos de los equipos docentes. Es necesario profundizar en este tema, que tiene implicancias relevantes para el diseño y ejecución de reformas educacionales.

Una última reflexión para cerrar este informe de tesis. La función directiva escolar en los últimos años ha visto crecer de forma significativa sus demandas y exigencias (Wang et al, 2021) cuestión que se ha intensificado con la crisis provocada por la pandemia (Hooge y Pont, 2020; Bolívar et al, 2022). Las reformas educacionales a gran escala, más que seguir ampliando este catálogo de exigencias, tienen el deber de asumir el desafío de fortalecer el liderazgo como condición para el cambio, generando capacidades en los líderes y evitando las iniciativas “*top-down*” que inhiben la adhesión de los actores y en la práctica se traducen en políticas poco efectivas (Ganon-Shilon y Schechter, 2018). Los esfuerzos de cambio a gran escala en Chile y otras latitudes debieran crear las condiciones para que los líderes, más allá de implementar mandatos o prescripciones externas, tengan la capacidad necesaria para hacer los cambios por sí mismos (Hargreaves y Shirley, 2009). La investigación especializada tiene el deber de acompañar este proceso con evidencia pertinente y oportuna.

Referencias Bibliográficas

Acton, K. S. (2021). School leaders as change agents: Do principals have the tools they need? *Management in Education*, 35(1), 43–51.

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.

Adamson, B., Tak-Shing, J. L., Wai-Ming, Y. U., Kin-Sang, J. C., Hau-Fai, E. L., y Wai-Lun, A. L. (2010). Making Different Sense of Reform: School Leaders' Perspectives on the New Senior Secondary Curriculum in Hong Kong. *Planning and Changing*, 41, 110-127.

Agencia de Calidad de la Educación (2024). Resultados SIMCE 2023, Informe de Resultados. Santiago de Chile: Agencia de Calidad de la Educación.

Alarcón, J., & Donoso, S. (2017). Hitos Significativos de la Política Educacional del Gobierno de la Coalición por el Cambio (2010–2014). *Estudios Pedagógicos*, 43(1), 371–388.

Ancona, D., Williams, M., & Gerlach, G. (2020). The overlooked key to leading through chaos. *MIT Sloan Management Review*, 62(1), 34-39.

Anderson, S., Uribe, M., & Valenzuela, J. P. (2023). Reforming public education in Chile: The creation of local education services. *Educational Management Administration & Leadership*, 51(2), 481-501.

Andersson, R. (2022). Policy and identification: Exploring the influence of identity perceptions on school leader sense-making in the Swedish school-age Educare. *Management in Education*, 36(2), 57-63.

Archer, M. S. (2013). *Social origins of educational systems*. Routledge.

Assael, J., Acuña, F., Contreras, P., & 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), 07–26.

Augustinsson, S., Ericsson, U. & Nilsson, H. (2018). Making Sense of Assignment. *Nordic Journal of Comparative and International Education (NJCIE)*, 2(2–3), 149–164.

Asim, M., Mundy, K., Manion, C., & Tahir, I. (2023). The “missing middle” of education service delivery in low-and middle-income countries. *Comparative Education Review*, 67(2), 353-378.

Ávalos, B. (Ed.). (2013). *Héroes o Villanos*. Editorial Universitaria de Chile.

Ávalos, B., & Bellei, C. (2019). Recent education reforms in Chile. How much of a departure from market and new public management systems? In C. Ornelas (Ed.), *Politics of Education in Latin America: Reforms, Resistance and Persistence*. Boston: Sense-Brill Publishers.

Balarin, M. (2014). The Changing Governance of Education: A Comparative Political Economy Perspective on Hybridity. *American Behavioral Scientist*, 58(11), 1446–1463.

Ball, S., y Youdell, D. (2008). *Hidden privatization in public education*. Education International.

Ball, S. J. y Maroy, C. (2009). School’s logics of action as mediation and compromise between internal dynamics and external constraints and pressures. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39(1), 99–112.

Ball, S. J., Maguire, M., Braun, A. y Hoskins, K. (2011). Policy subjects and policy actors in schools: some necessary but insufficient analyses. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(4), 611–624.

Ball, S. J., Maguire, M., y Braun, A. (2011b). *How schools do policy: Policy enactments in secondary schools*. Routledge.

Ball, S. J. (2012). *Global education Inc. New policy networks and the neo-liberal imaginary*. Oxon: Routledge.

Bargsted, M., Ortiz, C., Cáceres, I., & Somma, N. M. (2023). Social and political trust in a low trust society. *Political behavior*, 45(4), 1401-1420.

Bartholomew, D. J., Knott, M., & Moustaki, I. (2011). *Latent variable models and factor analysis: A unified approach*. John Wiley & Sons.

Bassey, M. (1999). *Case study research in educational settings*. McGraw-Hill Education (UK).

Bellei, C. (2009a). The public-private school controversy in Chile. *School choice international*, 165–192.

Bellei, C. (2009b). Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile. *Economics of Education Review*, 28(5), 629–640.

Bellei, C. (2015). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*. LOM ediciones.

Bellei, C. (2016). Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación. *Revista De La Asociación De Sociología De La Educación*, 9(2), 232–247.

Bellei, C., & Pérez, V. (2010). “Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario”. En R. Lagos Escobar (editor), *Cien años de luces y sombras*, Editorial Taurus.

Bellei, C., y Cabalín, 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., Cabalín, C., y Orellana, V. (2014). The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies. *Studies in Higher Education*, 39(3), 426–440

Bellei, C., y Vanni, X. (2015). Evolución de las políticas educacionales en Chile: 1980-2014. En Bellei, C. (2015). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*, 23-45. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Bellei, C., y Pérez, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación: la reforma educacional de Eduardo Frei Montalva. In C. Hunneus & J. Couso (Eds.), *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista*. Santiago: Editorial Universitaria.

Bellei, C., y Morawietz, L. (2016). Strong content, weak tools: Twenty-first-century competencies in the Chilean educational reform. In F. Reimers & C. Chung (Eds.), *Teaching and learning for the twenty-first century: educational goals, policies and curricula from six nations*. Harvard Education Press.

Bellei, C., Vanni, X., Valenzuela, J. P., y Contreras, D. (2016). School improvement trajectories: An empirical typology. *School Effectiveness and School Improvement*, 27(3), 275–292.

Bellei, C., Muñoz, G., Rubio, X., Alcaíno, M., Donoso, M. P., Martínez, J., y Díaz, R. (2018). *Nueva educación pública: Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Bellei, C., Morawietz, L., Valenzuela, J. P., y Vanni, X. (2019). Effective schools 10 years on: factors and processes enabling the sustainability of school effectiveness. *School Effectiveness and School Improvement*.

Bellei, C., Contreras, M., Valenzuela, J.P. y Vanni, X (2020). *El Liceo en tiempos turbulentos: ¿cómo ha cambiado la educación media chilena?* Santiago: LOM Ediciones.

Bellei, C., y Muñoz, G. (2023). Models of regulation, education policies, and changes in the education system: a long-term analysis of the Chilean case. *Journal of Educational Change*, 24(1), 49-76.

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). *The Bloomsbury Handbook of Student Politics and Representation in Higher Education*, 328.

Berkovich, I. (2019). La transición de la gobernanza educativa en un país socialdemócrata: Un análisis de rastreo de procesos. *Journal of Educational Change*, 20(2), 193-219.

Bolívar, A., Muñoz, G., Weinstein, J., y Domingo, J. (2022). *Liderazgo educativo en tiempos de crisis*. Universidad de Granada.

Bradbury, A., Braun, A., Duncan, S., Harmey, S., Levy, R. y Moss, G. (2022). Crisis policy enactment: primary school leaders' responses to the Covid-19 pandemic in England. *Journal of Education Policy*, 1–21.

Braun, A., Ball, S. J., y Maguire, M. (2011). Policy enactments in school's introduction: Towards a toolbox for theory and research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(4), 581–583.

Bridwell-Mitchell, E. (2015). Theorizing teacher agency and reform: How institutionalized instructional practices change and persist. *Sociology of education*, 88(2), 140–159.

Bush, T. (2024). Middle leadership and school improvement: Interpreting external and internal mandates. *Educational Management Administration & Leadership*, 52(3), 517–519.

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*, 42(3), 89–109.

Carnoy, M., Gove, A. K., y Marshall, J. H. (2007). *Cuba's academic advantage: Why students in Cuba do better in school*. Stanford University Press.

Carrasco, A., Gutierrez, 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.

Carrasco, A., Bonilla, A., y Rasse, A. (2019). Capital profesional del sector particular subvencionado en Chile: ¿Una oferta diversa o desigual? Carrasco, A. y Flores, L. (2019). *De la Reforma a la Transformación: Capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena*. Santiago: Ediciones UC.

Carraway, J. H. y Young, T. (2015). Implementation of a Districtwide Policy to Improve Principals' Instructional Leadership. *Educational Policy*, 29(1), 230–256.

Chay, K. Y., McEwan, P. J., y Urquiola, M. (2005). The central role of noise in evaluating interventions that use test scores to rank schools. *American Economic Review*, 95(4), 1237–1258.

Chubb, J. E., y Moe, T. M. (1988). Politics, Markets, and the Organization of Schools. *American Political Science Review*, 82(4), 1065–1087.

Chumacero, R., y Paredes, R. (2008). *Should for-profit schools be banned? MPRA Paper*. Munich: MPRA.

Clarke, J. y Newman, J. (1997). *The managerial state. Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE.

Coburn, C. E. (2001). Collective Sensemaking about Reading: How Teachers Mediate Reading Policy in Their Professional Communities. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 23(2), 145–170.

Coburn, C. E. (2003). Rethinking scale: Moving beyond numbers to deep and lasting change. *Educational researcher*, 32(6), 3-12

Coburn, C. E. (2005). Shaping Teacher Sensemaking: School Leaders and the Enactment of Reading Policy. *Educational Policy*, 19(3), 476–509.

Cohen, D. y Ball, D. (1990). Relations between policy and practice: A commentary. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 12(3), 331-338.

Cohen, D. K., y Mehta, J. D. (2017). Why reform sometimes succeeds: Understanding the conditions that produce reforms that last. *American Educational Research Journal*, 54(4), 644-690.

Colman, A. (2021). School leadership, school inspection and the micropolitics of compliance and resistance: Examining the hyper-enactment of policy in an area of deprivation. *Educational Management Administration & Leadership*, 49(2), 268–283.

Comstock, M. y Margolis, J. (2021). “Tearing Down the Wall”: Making Sense of Teacher Leaders as Instructional Coaches and Evaluators. *Journal of School Leadership*, 31(4), 297–317.

Consejo Asesor Presidencial para la Educación (2006). Informe Final. Santiago de Chile.

Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública (2021). *Informe de Evaluación Intermedia*. Santiago de Chile.

Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública (2023). *Informe de Evaluación 2022*. Santiago de Chile.

Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública (2024). *Informe de Evaluación 2023*. Santiago de Chile.

Constantinides, M. (2022). High-stakes accountability policies and local adaptation: exploring how school principals respond to multiple policy demands. *School Leadership & Management*, 42(2), 170–187.

Contreras, D., Sepúlveda, P., y Bustos, S. (2010a). When schools are the ones that choose: The effects of screening in Chile. *Social Science Quarterly*, 91(5), 1349–1368.

Contreras, D., Hojman, D., Huneeus, F., y Landerretche, Ó. (2011). El lucro en la educación escolar. Evidencia y Desafíos Regulatorios. *Trabajos de Investigación en Políticas Públicas*, N.º 10. Santiago de Chile.

Cornelissen, J. P. (2012). Sensemaking under pressure: The influence of professional roles and social accountability on the creation of sense. *Organization Science*, 23(1), 118-137.

Corvalán, J., Elacqua, G., y Salazar, F. (2009). *El sector particular subvencionado en Chile Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones Proyecto FONIDE, (69)*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Cox, C. (2003). *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Editorial Universitaria.

Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage publications.

Creswell, J. W., y Poth, C. N. (2016). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage publications.

Cuban, L. (2013). *Inside the black box of classroom practice: Change without reform in American education*. Harvard Education Press.

Daas, R., Ganon-Shilon, S., Schechter, C. y Qadach, M. (2021). Implicit leadership theory: principals' sense-making and cognitive complexity. *International Journal of Educational Management*, 35(3), 726-740.

Dale, R. (2003). The state and the governance of education an analysis of the restructuring of the state-education relationship. In A.H Halsey, H. Lauder; P. Brown, A. Stuart Wells (Ed.), *Education, Culture, economy, society*. Oxford University Press.

Darling-Hammond, L. (2007). Race, inequality and educational accountability: The irony of 'No Child Left Behind'. *Race ethnicity and education*, 10(3), 245-260.

Darling-Hammond, L. et al. (2021). *Reiniciar y reinventar la escuela: El aprendizaje en los tiempos de COVID y más allá*. Edición latinoamericana. Santiago de Chile: Learning Policy Institute – Tu clase tu país.

Datnow, A., y Park, V. (2012). Conceptualizing policy implementation: Large-scale reform in an era of complexity. En Sykes, G., Schneider, B., & Plank, D. N. (Eds.). *Handbook of education policy research* (pp. 364-377). Routledge.

Datnow, A., Park, V., Peurach, D. J., y Spillane, J. P. (2022). Transforming Education for Holistic Student Development: Learning from Education System (Re) Building around the World. Report. *Center for Universal Education at The Brookings Institution*.

Datnow, A., Yoshisato, M., Macdonald, B., Trejos, J., & Kennedy, B. C. (2023). Bridging educational change and social justice: A call to the field. *Educational Researcher*, 52(1), 29-38.

Day, C., Gu, Q., y Sammons, P. (2016). The impact of leadership on student outcomes: How successful school leaders use transformational and instructional strategies to make a difference. *Educational administration quarterly*, 52(2), 221-258.

De la Fuente, L.; Llorente, C.; Arias, P.; Araneda, S. (en prensa). Una mirada al perfil y situación laboral de directoras y directores de establecimientos escolares en Chile. En Weinstein, J. y Muñoz, G. (Editores). *¿Qué sabemos de los líderes escolares en Chile?* Santiago de Chile: Editorial Santillana.

Desimone, L. (2002). How can comprehensive school reform models be successfully implemented? *Review of educational research*, 72(3), 433-479.

Donaldson, M. L. y Woulfin, S. (2018). From Tinkering to Going “Rogue”: How Principals Use Agency When Enacting New Teacher Evaluation Systems. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 40(4), 531–556.

Donoso, S. (2020). *Los nuevos servicios locales de Educación Pública de Chile: desafíos del proceso de implementación inicial*. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Em Educação.

Donoso, S. (2022). Encrucijadas del modelo de desarrollo de la Educación Chilena en el primer cuarto del siglo XXI. *Dados*, 66(1), 1-31.

Drysdale, L., y Gurr, D. (2017). Leadership in uncertain times. *International Studies in educational administration*, 45(2), 131-159.

Dulude E., Spillane J., y Dumay X. (2017). High stakes policy and mandated curriculum: The social processes that shape school leaders’ and teachers’ strategic responses. *Educational Policy*, 31(3): 1–40.

Dulude, E. y Milley, P. (2021). Institutional complexity and multiple accountability tensions: A conceptual framework for analyzing school leaders’ interpretation of competing demands. *Policy Futures in Education*, 19(1), 84–96.

Educación 2020 (2024). Encuesta nacional de docentes de la Nueva Educación Pública: avances y desafíos de la implementación. Presentación de resultados. Santiago: Fundación Educación 2020.

Elacqua, G., Martínez, M., y Santos, H. (2011). *Lucro y educación escolar. Claves para Políticas Públicas*. Working paper. Santiago de Chile.

Elacqua, G., Martinez, M., y Santos, H. (2015). *Voucher policies and the response of for profit and religious schools: Evidence from Chile*. Edward Elgar Publishing.

Elmore, R., y McLaughlin, M. (1983). The federal role in education: Learning from experience. *Education and Urban Society*, 15(3), 309-330.

Elmore, R. (2010). *Mejorando la escuela desde la sala de clases*. Santiago de Chile: Fundación Chile.

Espínola, Viola. (1992). *Decentralization of the educational system and the introduction of market rules in the regulation of schooling The Case of Chile*. Santiago: CIDE.

Evans, A. E. (2007). School Leaders and Their Sensemaking About Race and Demographic Change. *Educational Administration Quarterly*, 43(2), 159–188.

Eyzaguirre, B., y Le Foulon, C. (2001). *La calidad de la educación chilena en cifras*. Centro de Estudios Públicos, Nº 324. Santiago de Chile.

Fagerlind, I., y Saha, L. (1989). Education, political mobilization and development. *Education and national development: A comparative perspective*, 123-142.

Falabella, A. (2015). El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la Nueva Gestión Pública: El tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009). *Educação & Sociedade*, 36(132), 699–722.

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.

Falabella, A., y De la Vega, L. F. (2016). Políticas de responsabilización por desempeño escolar: Un debate a partir de la literatura internacional y el caso chileno. *Estudios Pedagógicos (valdivia)*, 42(2), 395–413.

Flessa, J., Bramwell, D., Fernandez, M. y Weinstein, J. (2018). School leadership in Latin America 2000–2016, *Educational Management Administration and Leadership*, 46(2), 182-206.

Fullan, M. (2002). El significado del cambio educativo: un cuarto de siglo de aprendizaje. *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, 6(1).

Fullan, M. (2007). *El nuevo significado del cambio educativo*. New York: Routledge.

Fullan, M. (2017). Liderar los aprendizajes: acciones concretas en pos de la mejora escolar. En Weinstein, J. y Muñoz, G. (Editores). *Mejoramiento y Liderazgo en la Escuela: Once Miradas*, 182-192. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Fullan, M. (2021). The right drivers for whole system success. *CSE Leading Education Series*, 1.

Fuller, B., Hannum, E., y Henne, M. K. (Eds.). (2008). *Strong states, weak schools: The benefits and dilemmas of centralized accountability*. Emerald Group Publishing.

Ganon-Shilon, S., y Schechter, C. (2017). Making sense of school leaders' sense-making. *Educational Management Administration and Leadership*, 45(4), 682–698.

Ganon-Shilon, S. y Schechter, C. (2018). School principals' sense-making of their leadership role during reform implementation. *International Journal of Leadership in Education*, 22(3), 1–22.

Ganon-Shilon, S. y Schechter, C. (2019a). Shared Sense-Making Processes within a National Reform Implementation: Principals' Voices. *Leadership and Policy in Schools*, 1–28.

Ganon-Shilon, S. y Schechter, C. (2019b). No school principal is an island: From individual to school sense-making processes in reform implementation. *Management in Education*, 33(2), 77–85.

Ganon-Shilon, S., Shaked, H. y Schechter, C. (2020). Principals' voices pertaining to shared sense-making processes within a generally outlined pedagogical reform implementation. *International Journal of Leadership in Education*, 1–25.

Gawlik, M. (2015). Shared sense-making: how charter school leaders ascribe meaning to accountability. *Journal of Educational Administration*, 53(3), 393–415.

Gibbs, G. (2013). *El análisis de datos cualitativos en investigación cualitativa* (Vol. 6). Ediciones Morata.

Gilmore, M., y Murphy, J. (1991). Understanding classroom environments: An organizational sensemaking approach. *Educational Administration Quarterly*, 27(3), 392-429.

Gouëdard, P., Pont, B., Viennet, R., y Santos, R. (2020). An implementation framework for effective change in schools. *OECD Education Policy Perspectives*, 9.

Grau, N., Hojman, D., y Mizala, A. (2018). School closure and educational attainment: Evidence from a market-based system. *Economics of Education Review*, 65, 1–17.

Hall, D., Grimaldi, E., Gunter, H. M., Møller, J., Serpieri, R., & Skedsmo, G. (2015). Educational reform and modernisation in Europe: The role of national contexts in mediating the new public management. *European Educational Research Journal*, 14(6), 487–507.

Hanushek, E., & Woessmann, L. (2008). The role of cognitive skills in economic development. *Journal of Economic Literature*, 46(3), 607–680.

Hargreaves, A. P., y Shirley, D. L. (Eds.). (2009). *The fourth way: The inspiring future for educational change*. Corwin Press.

Hargreaves, A., y Shirley, D. (2012). *La cuarta vía global: La búsqueda de la excelencia educativa*. Corwin Press.

Henriksen, Ø. (2018). Making sense across levels in local school governance. *Nordic Journal of Comparative and International Education (NJCIE)*, 2(2–3), 119–133.

Hill, H. (2001). Policy is not enough: Language and the interpretation of the state standards. *American Educational Research Journal*, 38(2), 289–318.

Hirsch, A., y Schechter, C. (2024). Coherence: Policymakers, Districts and Schools' Perspectives of Teachers' Professional Development. *The Teacher Educator*, 1-19.

Hofflinger, A. y von Hippel, P. (2018). The Response to High-Stakes Testing in Chile: Did Schools Improve Learning or Merely Inflate Test Scores? Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2906552> or <https://doi.org/10.2139/ssrn.2906552>

Honig, M. y Hatch, T. (2004). Crafting coherence: How schools strategically manage multiple, external demands. *Educational Researcher*, 33(8), 16-30.

Honig, M. (Ed.). (2006). *New directions in education policy implementation: Confronting complexity*. Suny Press.

Hooge, E. y Pont, B. (2020). School leadership in unpredictable times. *European Journal of Education*, 55(2), 135–138.

House, E. y McQuillan, P. (2005). Three Perspectives on School Reform. *The Roots of Educational Change, International Handbook of Educational Change*. 186–201.

Hsieh, C. T., y Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, 90(8–9), 1477–1503.

Hübner, N., Savage, C., Gräsel, C. y Wacker, A. (2021). Who buys into curricular reforms and why? Investigating predictors of reform ratings from teachers in Germany. *Journal of Curriculum Studies*, 1–19.

Hudson, C. (2011). Evaluation – the (not so) softly-softly approach to governance and its consequences for compulsory education in the Nordic countries. *Education Inquiry*, 2(4), 671–687.

IDB (2018). *Financiamiento de la Educación en Chile*. Informe Final. Santiago de Chile: Inter-American Development Bank.

Ingle, K., Rutledge, S. y Bishop, J. (2011). Context matters: principals' sensemaking of teacher hiring and on-the-job performance. *Journal of Educational Administration*, 49(5), 579–610.

Inostroza, F., y Pavez, P. (2024). Directores de escuela como traductores de las políticas de inclusión: Compromiso condicionado, premiar la inclusión y privatizar la traducción. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 32(2).

Jennings, J. L. (2010). School choice or schools' choice? Managing in an era of accountability. *Sociology of education*, 83(3), 227-247.

Jofré, G. (1988). *El sistema de subvenciones en educación la experiencia chilena*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Knapp, M. S., y Feldman, S. B. (2012). Managing the intersection of internal and external accountability: Challenge for urban school leadership in the United States. *Journal of educational administration*, 50(5), 666-694.

Larroulet, C. y Montt, P. (2010). Políticas educativas de largo plazo y acuerdo amplio en educación: el caso chileno. En Martinic, S., y Elacqua, G. (Eds). *¿Fin de ciclo?: cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago de Chile: UNESCO.

Leithwood, K., Harris, A., y Hopkins, D. (2020). Seven strong claims about successful school leadership revisited. *School leadership & management*, 40(1), 5-22.

Leahy, S., y Wiliam, D. (2012). From teachers to schools: Scaling up professional development for formative assessment. *Assessment and learning*, 2, 49-71.

Levy, J., y Barbolla, J. (2006). Análisis Path y modelización con Variables observables. En *Modelización con estructuras de covarianzas en ciencias sociales: temas esenciales, avanzados y aportaciones especiales* (pp. 175-191). Netbiblo.

Liljenberg, M. (2015). School Leaders as Coupling Agents – Mediating Between External Demands and Internal Values. *Education Inquiry*, 6(4), 457-479.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

Lubienski, C. (2003). Instrumentalist Perspectives on the Public in Public Education: Incentives and Purposes. *Educational Policy*, 17(4), 478–502.

Madrid, S. (2016). Diversidad sin diversidad: Los colegios particulares pagados de elite y la formación de la clase dominante en una sociedad de mercado. En J. Corvalán, A. Carrasco, y J. E. García-Huidobro (Eds.), *Mercado escolar: libertad, diversidad y desigualdad*. Santiago: Ediciones UC.

Maitlis, S. (2005). The social processes of organizational sensemaking. *Academy of management journal*, 48(1), 21-49.

Maitlis, S., y Christianson, M. (2014). Sensemaking in organizations: Taking stock and moving forward. *Academy of Management Annals*, 8(1), 57-125.

Marcel, M. y Raczynski, D. (Eds.) (2009). *La asignatura pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago de Chile: Uqbar.

Marfán, J., Muñoz, G., Weinstein, J., y Sembler, M. (2023). School Leadership Policy and Change in Principals' Practices. Evidence after a Decade of Reforms in Chile (2009-2019). *Leadership and Policy in Schools*, 22(4), 857–872

Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around “post-bureaucratic” models of regulation. *Compare*, 39(1), 71–84.

Martinic, S., y Elacqua, G. (2010). *¿Fin de ciclo?: cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago de Chile: UNESCO.

McEwan, P. J., y Carnoy, M. (2000). The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(3), 213–239.

McLaughlin, M. (1987). Learning from experience: Lessons from policy implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 171-178.

Meyers, C. V., y Hambrick Hitt, D. (2017). School turnaround principals: What does initial research literature suggest they are doing to be successful? *Journal of Education for Students Placed at Risk (JESPAR)*, 22(1), 38-56.

MIDESO (2024). Situación educacional de la población: encuesta CASEN 2006-2022. Santiago. Ministerio de Desarrollo Social.

Mineduc (2019). *Informe de caracterización de la educación parvularia: descripción estadística del sistema educativo asociado al nivel de Educación Parvularia en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Mineduc (2020). *Indicadores de la Educación 2019*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Mineduc (2024). *Reporte Servicios Locales de Educación Pública en números: indicadores educativos de servicios en régimen a 2023*. Santiago de Chile: Centro de Estudios, Ministerio de Educación.

Mizala, A., y Romaguera, P. (2000). School performance and choice: the Chilean experience. *Journal of Human Resources*, 35(2), 392–417.

Mizrahi-Shtelman, R. (2019). Role identity and sensemaking as institutional mechanisms for policy translation: the case of school principals and education reforms in Israel. *Leadership and Policy in Schools*, 1–19.

Molla, T., y Gale, T. (2019). Positional matters: School leaders engaging with national equity agendas. *Journal of Education Policy*, 34(6), 858-876.

Montecinos, C., Muñoz, G., Valenzuela, J. P., Vanni, X., & Weinstein, J. (2020). *La Voz de los directores y directoras En La Crisis Covid-19. Reporte de resultados de encuesta*. Chile: Líderes Educativos.

Mourshed, M., Chijioke, C., y Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey & Co.

Muñoz, C. y Muñoz, G. (2013). *Desigualdad territorial en el sistema escolar: la urgencia de una reforma estructural a la educación pública en Chile*. Documento de Trabajo. Santiago: RIMISP.

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 de Profesorado*, 25(3), 111-135

Muñoz, G., y Vanni, X. (2008). Rol del estado y de los agentes externos en el mejoramiento de las escuelas: Análisis en torno a la experiencia chilena. *REICE, Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia y Cambio En Educación*, 6(4), 47–68.

Muñoz, G., y Weinstein, J. (2019). The Difficult Process in Chile Redefining the Rules of the Game for Subsidized Private Education. In C. Ornelas (Ed.), *Politics of Education in Latin America: Reforms, Resistance and Persistence*. Boston: Sense-Brill Publishers.

Muñoz, G., Amenábar, J., y Valdebenito, M. J. (2019). Formación de directivos escolares en Chile: situación actual, evolución y desafíos de su oferta. *REICE: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 17(2), 43-65.

Muñoz, G., Weinstein, J. y Álvarez, N. (2022). *La Voz de los directores y directoras de la Nueva Educación Pública*. Reporte de resultados. Programa de Liderazgo Educativo, Universidad Diego Portales.

Navarro, L., y Gysling, J. (2017). Educación general en el gobierno de Michelle Bachelet: avances y rezagos. En *Bachelet II. El difícil camino hacia un Estado Democrático Social de Derechos*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.

Netolicky, D. M. (Ed.) (2021). *Future Alternatives for Educational Leadership*. Routledge.

Nordholm, D., Arnqvist, A. y Nihlfors, E. (2021). Sense-making of autonomy and control: Comparing school leaders in public and independent schools in a Swedish case. *Journal of Educational Change*, 1–23.

Núñez, I. (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el Régimen Militar*. Santiago de Chile: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE.

Núñez, I. (1997). *Historia reciente de la educación chilena*. Santiago: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE.

Núñez, I. (2015). Educación chilena en la República: Promesas de universalismo y realidades de inequidad en su historia. *Psicoperspectivas*, 14(3), 5–16.

Núñez, I., Weinstein, J. y Muñoz, G. (2010) ¿Posición olvidada? Una mirada desde la normativa a la historia de la dirección escolar en Chile. *Psicoperspectivas*, 9 (2), 53-81

OECD (2004). *Reviews of National Policies for Education. Education in Chile*. París: OECD.

OECD. (2010). *Education at glance OECD Indicators*. París: OECD.

OECD (2016). *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*. París: OECD.

OECD. (2017). *Reviews of National Policies for Education. Education in Chile*. París: OECD.

OECD (2019). *PISA 2018 Results, Vol I*. París: OECD.

OECD (2020). *Education at glance. OECD Indicators*. París: OECD.

OECD (2023). *PISA 2022 Results, Vol I*. París: OECD.

Ogawa, R. T. (1991). Enchantment, disenchantment, and accommodation: How a faculty made sense of the succession of its principal. *Educational Administration Quarterly*, 27(1), 30-60.

O’Laughlin, L., y Lindle, J. C. (2015). Principals as political agents in the implementation of IDEA’s least restrictive environment mandate. *Educational Policy*, 29(1), 140-161.

Olson, D. R. (2003). *Psychological theory and educational reform: How school remakes mind and society*. Cambridge University Press.

Eacott, S., y Oplatka, I. (2018). Educational administration and the relational approach: Can we suffice contextual-based knowledge production? *Beyond Leadership: A Relational Approach to Organizational Theory in Education*, 199-210.

Osses, A., Bellei, C., y Valenzuela, J. P. (2015). External technical support for school improvement: Critical issues from the Chilean experience. *Journal of Educational Administration and History*, 47(3), 272–293.

O’Toole, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288.

Ozga, J. (2000). Education policy in the United Kingdom: the dialectic of globalisation and identity. *Australian Educational Researcher*, 27(2), 87-95.

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/archivos Analíticos De Políticas Educativas*, 25, 1–24.

Paredes, R. D., y Pinto, J. I. (2009). ¿El fin de la educación pública en Chile? *Estudios De Economía*, 36(1), 47–66.

Pérez, E., Medrano, L. A., y Rosas, J. S. (2013). El Path Analysis: conceptos básicos y ejemplos de aplicación. *Revista Argentina de Ciencias del Comportamiento*, 5(1), 52-66.

Pietarinen, J., Pyhältö, K., y Soini, T. (2017). Large-scale curriculum reform in Finland—exploring the interrelation between implementation strategy, the function of the reform, and curriculum coherence. *The Curriculum Journal*, 28(1), 22-40.

Pino-Yancovic, M. (2024). El propósito y funcionamiento de las redes educativas en la nueva educación pública: logros y desafíos. *Páginas de Educación*, 17(1).

Pont, B, Nusche, D, y Moorman, H (2008) *Improving school leadership. Volume 1: Policy and practice*. OCDE

Pont, B. (2017). School Leadership for Equity: A Comparative Perspective. *The impact of the OECD on education worldwide (International Perspectives on Education and Society)*, Vol. 31, pp. 99-124). Emerald Publishing Limited.

Pont, B. (2020). A literature review of school leadership policy reforms. *European Journal of Education*, 55(2), 154-168.

Prieto, A. (1983). *La modernización educacional*. Ediciones Universidad Católica de Chile.

Quiero, M. y Muñoz, G. (2021). *Balance de la política educacional 2018-2021*. Informe final. Fundación Chile 21.

Raczynski, D., y Muñoz, G. (2007). Chilean educational reform: the intricate balance between a macro and micro policy. *International handbook of urban education* (pp. 641–663). Dordrecht: Springer.

Raczynski, D., Muñoz, G., Weinstein, J., & Pascual, J. (2013). Subvención Escolar Preferencial (SEP) en Chile: Un Intento por Equilibrar la Macro y Micropolítica Escolar. *Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia y Cambio En Educación*, 11(2), 164–193.

Reid, D. B. (2017). US principals' interpretation and implementation of teacher evaluation policies. *The Qualitative Report*, 22(5), 1457.

Reid, D. B. (2018). School principals acting as middle leaders implementing new teacher evaluation systems. *School Leadership & Management*, 40(1), 1–17.

Reimers, F. M. (2020). *Audacious education purposes: How governments transform the goals of education systems*. Springer Nature.

Reimers. F. (2021). *Educación y COVID-19: Recuperarse de la pandemia y reconstruir mejor*. Paris: Unesco. Serie Practicas Educativas, núm. 34

Rigby, J. G. (2015). Principals' sensemaking and enactment of teacher evaluation. *Journal of Educational Administration*, 53(3), 374–392.

Rigby, J. G., Woulfin, S. L., y Marz, V. (2016). Editorial Introduction Understanding How Structure and Agency Influence Education Policy Implementation and Organizational Change. *American Journal of Education*, 122, 295–302.

Rivas, A., Veleza, C., y Mezzadra, F. (2013). *Caminos para la educación: bases, esencias e ideas de política educativa*. Ediciones Granica.

Rivas, A., y Sanchez, B. (2020). Race to the classroom: the governance turns in Latin American education. The emerging era of accountability, control and prescribed curriculum. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 1-19.

Rivas, A. (2023). Una teoría para la mejora sistémica de la educación en América Latina [A Theory For Systemic Improvement of Education in Latin America]. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 35(2), 99-120.

Rizvi, F., y Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Ediciones Morata.

Rojas, J. y Carrasco, D. (2021). Cambios en las prácticas de liderazgo escolar bajo un sistema de accountability: El caso de Chile. *Education Policy Analysis Archives*, 29, 153.

Rojas, M. T., Salas, N., y Rodríguez, J. I. (2021). Directoras y directores escolares frente a la Ley de Inclusión Escolar en Chile: entre compromiso, conformismo y resistencia. *Pensamiento educativo*, 58(1), 1-12

Rowland, F. (2023). *¿Ha existido un impacto en el rendimiento académico de los estudiantes producto del nuevo sistema de educación pública?*. Tesis para optar al grado de Magíster en Economía. Santiago: Universidad de Chile.

Ryan, J., y Wignall, R. (1996). Administering for differences: Dilemmas in multiethnic schools. *School Administration: Persistent Dilemmas in Preparation and Practice*, 47-62.

Sahlberg, P. (2023). Trends in global education reform since the 1990s: Looking for the right way. *International Journal of Educational Development*, 98.

Saltrick, S. (2010). *Making sense of accountability: A qualitative exploration of how eight New York City high school principals negotiate the complexity of today's accountability landscape*. Columbia University.

Sandberg, J. y Tsoukas, H. (2020). Sensemaking Reconsidered: Towards a broader understanding through phenomenology. *Organization Theory*, 1(1).

Sanfuentes, M., Garretón, M., Valenzuela, J. P., Díaz, R., y Montoya, C. (2024). Philanthropic emotional work: Papering over the cracks of unprecedented public education reform. *Educational Management Administration & Leadership*, 52(1), 230-252.

Santos, H., & Elacqua, G. (2016). Socioeconomic school segregation in Chile: parental choice and a theoretical counterfactual analysis. *Cepal Review*.

Sarason, S. B. (1990). *The Predictable Failure of Educational Reform: Can We Change Course before It's Too Late?* The Jossey-Bass Education Series and the Jossey-Bass Social and Behavioral Science Series. Jossey-Bass, Inc., Publishers.

Sarason, S. B. (1996). *Revisiting "The culture of the school and the problem of change"*. Teachers College Press.

Sattler, P. (2012). Education governance reform in Ontario: Neoliberalism in context. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, 128, 1–28.

Schechter, C., Shaked, H., Ganon-Shilon, S. y Goldratt, M. (2016). Leadership Metaphors: School Principals' Sense-Making of a National Reform. *Leadership and Policy in Schools*, 17(1), 1–26.

Serrano, S., y de León, M. P. (2018). *Historia de la educación en Chile (1810–2010)* (Vol. 3). Santiago: Taurus.

Shaked, H. y Schechter, C. (2016). School principals as mediating agents in education reforms. *School Leadership & Management*, 37(1–2), 1–19.

Shaked, H. y Schechter, C. (2018). School Middle Leaders' Sense Making of a Generally Outlined Education Reform. *Leadership and Policy in Schools*, 18(3), 1–21.

Skerritt, C., McNamara, G., Quinn, I., O'Hara, J. y Brown, M. (2021). Middle leaders as policy translators: prime actors in the enactment of policy. *Journal of Education Policy*, 1–19.

Spillane, J. P., y Jennings, N. E. (1997). Aligned instructional policy and ambitious pedagogy: Exploring instructional reform from the classroom perspective. *Teachers' college record*, 98(3), 449–481.

Spillane, J., Reiser, B., y Reimer, T. (2002a). Policy implementation and cognition: Reframing and refocusing implementation research. *Review of Educational Research*, 72(3), 387–431.

Spillane, J. P., Diamond, J. B., Burch, P., Hallett, T., Jita, L. y Zoltners, J. (2002b). Managing in the Middle: School Leaders and the Enactment of Accountability Policy. *Educational Policy*, 16(5), 731–762.

Spillane, J., Reiser, B., y Gomez, L. (2006). Policy implementation and cognition. In M.I. Honig (ed.). *New directions in educational policy implementation*, 47–64. State university of New York Press.

Sproull, L., Kiesler, S., & Kiesler, S. B. (1991). *Connections: New ways of working in the networked organization*. MIT press.

Suchman, L. A. (1988). Representing practice in cognitive science. *Human Studies*, 11(2), 305–325.

Sumera, M. J., Pazey, B. L. y Lashley, C. (2014). How Building Principals Made Sense of Free and Appropriate Public Education in the Least Restrictive Environment. *Leadership and Policy in Schools*, 13(3), 297–333

Stevenson, H. (2006). *Education policy: Process, themes and impact*. Routledge.

Stosich, E. L. (2018). Principals and teachers “craft coherence” among accountability policies. *Journal of Educational Administration*, 56(2).

Stake, R. (1995). *Case study research*. thousand oaks, CA: Sage.

Stake, R. E. (2005). Qualitative Case Studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research* (3rd ed., pp. 443–466). Sage Publications Ltd.

Taylor-Pearce, M., Carrol, B. y Bindi, G. (2021). School principals making sense of a national reform agenda: the case of Sierra Leone. *International Journal of Leadership in Education*, 1–20.

Tokman, A. (2002). *Evaluation of the P900 program: A targeted education program for underperforming schools*. Central Bank of Chile.

Tyack, D. B., y Cuban, L. (1995). *Tinkering toward utopia: A century of public-school reform*. Harvard University Press.

Treviño, E. (2018). Diagnóstico del Sistema Escolar: las reformas educativas 2014–2017. En Sanchez, I. (Ed.) (2018). *Ideas en Educación: reflexiones y propuestas desde la UC*. Santiago de Chile: Ediciones UC.

Treviño, E., Villalobos, C., Morel, M.J., Carrasco, A. (2020). Financiamiento de la Educación Pública Hacia la construcción de un nuevo trato. In Muñoz, G. y Corvera, T. (Eds), *Horizontes y propuestas para transformar el Sistema educativo chileno*. Santiago de Chile: Senado de la República.

Trujillo, T., Møller, J., Jensen, R., Kissell, R. E. y Larsen, E. (2021). Images of Educational Leadership: How Principals Make Sense of Democracy and Social Justice in Two Distinct Policy Contexts. *Educational Administration Quarterly*, 57(4), 536-569.

UDP (2024). *Bases para el diseño e implementación de una Carrera Directiva en la Nueva Educación Pública*. Informe final de estudio. Santiago: Universidad Diego Portales.

UNESCO (2020). UNESCO Institute for Statistics (UIS). Consultado en diciembre 2020.

UNESCO (2021): *Reimagining our futures together: a new social contract for education*. Paris: Unesco.

Uribe, M., Valenzuela, J.P., Anderson, S., Cuglievan, G., Núñez, I. y Hernández, C. (2019). *El primer año de los Servicios Locales de Educación Pública: Reflexiones desde la voz de los actores*. Informe Técnico. Chile: Líderes Educativos, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.

Valenzuela, J., Bellei, C., Osses, A., & Sevilla, A. (2009). *Causas que explican el mejoramiento de los resultados obtenidos por los estudiantes chilenos en PISA 2006 respecto a PISA 2001. Aprendizajes y Políticas. Informe para el Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Valenzuela, J. P., Bellei, C., y De Los Ríos, D. (2014). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. *Journal of education Policy*, 29(2), 217–241.

Valenzuela, J. P., Bellei, C., y Allende, C. (2016). Measuring systematic long-term trajectories of school effectiveness improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, 27(4), 473–491.

Valenzuela, J. P., y Montecinos, C. (2017). Structural reforms and equity in Chilean schools. In *Oxford Research Encyclopedia of Education*.

Valdés, R. y Oyarzún, J. de D. (2023). Liderar una escuela inclusiva en contextos educativos estandarizados. *Pensamiento Educativo: Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 60(3).

Verdejo, M. I. P. (2013). *Las políticas escolares de la concertación durante la transición democrática*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Verger, A., Fontdevila, C., y Zancajo, A. (2016). *The privatization of education: A political economy of global education reform*. Teachers College Press.

Verger, A. y Skedsmo, G. (2021). Enacting accountabilities in education: exploring new policy contexts and theoretical elaborations. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 1–11.

Viennet, R., y Pont, B. (2017). *Education Policy Implementation: A Literature Review and Proposed Framework*. OECD Education Working Papers, 162. París: OECD Publishing.

Villalobos, C., y Salazar, F. (2014). *Proyectos educativos en el sistema escolar chileno: Una aproximación a las libertades de enseñanza y elección*. Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales.

Wang, F., Hauseman, C. y Pollock, K. (2021). “I am here for the students”: principals’ perception of accountability amid work intensification. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 1–24.

Weber, K., & Glynn, M. A. (2006). Making sense with institutions: Context, thought and action in Karl Weick’s theory. *Organization studies*, 27(11), 1639-1660.

Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative science quarterly*, 1-19.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., y Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization science*, 16(4), 409-421.

Weinstein, J. y Muñoz, G. (2009) Calidad para todos. La Reforma Educacional en un punto de quiebre. En: Bascuñán, G., Correa, G. & Maldonado, J. (Eds). *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: la Concertación en Chile*. LOM Ediciones: Santiago, Chile.

Weinstein, J., Muñoz, G., & Raczynski, D. (2011). School leadership in Chile: Breaking the inertia. *In International handbook of leadership for learning* (pp. 297-317). Springer, Dordrecht.

Weinstein, J., y Muñoz, G. (2012). *¿Qué sabemos de los directores de escuela en Chile?* Santiago de Chile: Centro de Estudios de Políticas en Educación.

Weinstein, J., y Hernández, M. (2016). Birth pains: emerging school leadership policies in eight school systems of Latin America. *International Journal of Leadership in Education*, 19(3), 241-263.

Weinstein, J., Marfan, J., Horn, A. & Muñoz, G. (2016). Chile: School leadership challenged by double accountability towards schools. En Easley, J. y Tulowitzki, P. (Eds). *Educational Accountability. International perspectives on challenges and possibilities for school leadership*, 54-72. Routledge.

Weinstein, J., Muñoz, G., y Rivero, R. (2018). Los directivos escolares como informantes cualificados de las políticas educativas: Sus opiniones bajo el gobierno de Michelle Bachelet en Chile (2014-2017). *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 16(3), 5-27.

Weinstein, J., Muñoz, G., Sembler, M., y Rivero, R. (2019). La opinión sobre las políticas educativas de directores de centros públicos y privados subvencionados en Chile. Convergencias y divergencias. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 23(2), 13-39.

Weinstein, J., Beca, C.E, y Muñoz, G. (2020). Carrera Directiva: una herramienta decisiva para el liderazgo en escuelas y liceos. En Muñoz, G. y Corvera, T. (Editores). *Horizontes y propuestas para transformar el Sistema educativo chileno*. Santiago de Chile: Senado de la República.

Wilkins, A., Collet-Sabé, J., Gobby, B., y Hangartner, J. (2019). Translations of new public management: A decentered approach to school governance in four OECD countries. *Globalization, Societies and Education*, 17(2), 1-14.

Wong, L. (2019). Administrators' Unintentional Sense giving and System Reform Outcomes. *Education Policy Analysis Archives*, 27(3), n3.

Wong, L., Coburn, C. y Kamel, A. (2020). How Central Office Leaders Influence School Leaders' Decision-Making: Unpacking Power Dynamics in Two School-Based Decision-Making Systems. *Peabody Journal of Education*, 95(4), 1-16.

Woulfin, S. L. (2016). Vehicles of Logics: The role of policy documents and instructional materials in reform. *Educational Research for Policy and Practice*, 15(3), 175–188.

Young, T. y Lewis, W. D. (2015). Educational Policy Implementation Revisited. *Educational Policy*, 29(1), 3–17.

Yurkofsky, M. (2021). From compliance to improvement: How school leaders make sense of institutional and technical demands when implementing a continuous improvement process. *Educational administration quarterly*, 58(2), 300-346.

Yurkofsky, M. (2022). Environmental, Technical, and Representational Uncertainty: A Framework for Making Sense of the Hidden Complexity of Educational Change. *Educational Researcher*, 51(6), 399–410.

Zancajo, A., Bonal, X., y Verger, A. (2014). Mercados educativos y segmentación de la oferta escolar: efectos sobre las desigualdades educativas en Chile. *Témpora: Revista de historia y sociología de la educación*, 17, 11–3.

Zancajo, A., Verger, A., & Fontdevila, C. (2022). Education privatization: Expanding spaces and new global regulatory trends in educational privatization. In F. Rizvi, Lingard, B. & Rinne, R. (Eds.), *Reimagining Globalization and Education* (pp. 105-119). New York/London: Routledge.

Zhao, Y. (2020). COVID-19 as a catalyst for educational change. *Prospect*, 49 (1-2), 29-33.

ANEXOS

ANEXO 1: PAUTAS DE ENTREVISTA COMPONENTE CUALITATIVO

Pautas de entrevista
12 casos (indagación inicial)
Sense-making y educación pública

Mayo, 2021

Introducción

- Agradecimiento por participar en esta investigación, cuyo objetivo es conocer el rol de los directores y directivos escolares en el proceso de implementación de la NEP, profundizando en el sentido que éstos le otorgan a este proceso y cómo todo ello influye en la “llegada” de esta política a la escuela.
- Reglas del juego: estudio longitudinal, con involucramiento de profesores y directivos en fases posteriores, totalmente anónimo y con fines de investigación. Mi compromiso: información relevante y devolución de los principales resultados de la investigación.
- Objetivo de esta indagación inicial: hacer un primer abordaje de la visión de los líderes sobre esta reforma, indagando ya en las dimensiones clave del estudio. Al mismo tiempo, identificar los casos más interesantes para el trabajo final.

Pauta de entrevista

Presentación General del director y su establecimiento

- Quisiera partir conociéndolo un poco más: ¿podría contarme un poco sobre usted y su trayectoria? (indagar especialmente en su experiencia con la educación pública, formación y decisión de estar acá)
- Ahora, ¿podría hablarme un poco de su escuela/liceo? (características básicas, “momento” en el que se encuentra desde el punto de vista del mejoramiento, desafíos/problemas principales).

Preguntas sobre su visión sobre la Nueva Educación Pública y sus primeros pasos

1. SENTIDO/COMPRENSIÓN: ¿Cuál es su visión general de la NEP? ¿Cree ud. que los objetivos de esta reforma son claros? ¿Cuáles diría usted que son los principales componentes o elementos

de esta reforma? (interesante para ver qué es lo que se entiende de este proceso y qué tan claro/ambiguo es para los actores, y por tanto qué tan abierto es a la interpretación).

2. PERTINENCIA/VALOR: ¿Qué tan necesaria consideraba usted esta reforma? ¿Cree que lo que esta se propone hacer es pertinente para su contexto? ¿Qué tan altas son sus expectativas de lo que se pueda lograr con ella? ? ¿Considera que este cambio va en la dirección correcta? (importante profundizar algo en las razones de por qué considera más pertinente o valioso)
3. ROL/IDENTIDAD: ¿Cómo ve usted lo que ha sido su rol en esta reforma como director? ¿Se ha sentido parte de este proceso de cambio que se está desarrollando?. Y por otro lado, ¿qué tan distinto y desafiante es este cambio específicamente para usted?
4. ENACTMENT/EJECUCIÓN: Pasando ya a lo que ha sido la experiencia del traspaso y los primeros meses bajo la dependencia del SLEP, ¿cómo evalúa esta primera fase de implementación? ¿Cómo diría usted que está afectando la NEP a la escuela en concreto?. Y específicamente ud. como líder, ¿considera que está haciendo algunas cosas distinto? ¿Ha cambiado en algo su rol de “bisagra” o mediador con los profesores? ¿cómo?.
5. RESISTENCIA/ADHESIÓN: ¿Cómo evaluaría usted el nivel de adhesión y compromiso (o resistencia) de su comunidad frente a la NEP? ¿Cómo explica usted estos niveles de resistencia o adhesión frente a la NEP? (preguntar por los elementos externos e internos que más han influido) ¿Y usted cómo calificaría su nivel de adhesión?.
6. CAPACIDAD/APOYO: ¿Cuán preparado y acompañado se ha sentido Ud. y su comunidad en este proceso de cambio que implica la NEP? ¿Ha contado con los apoyos, recursos e información suficientes? (ejemplos)
7. COHERENCIA/CONTEXTO DE POLÍTICAS: La NEP es una reforma educativa que se encuentra en un marco mayor de políticas y reformas, algunas de las cuáles tienen ya bastante tiempo. En ese sentido, ¿qué políticas - distintas a la NEP - destacaría usted por su relevancia (positiva o negativa) para su establecimiento hoy? ¿Cree que en general hay coherencia entre la NEP y estas otras políticas? ¿por qué? (indagar en su experiencia previa con las políticas)

Finalmente, ¿quisiera usted agregar algún punto específico que se nos haya escapado conversar?

¡Muchas gracias por su tiempo!

Pautas de entrevista
4 casos en profundidad
Sense-making y educación pública

Abril, 2022

ENTREVISTA A DIRECTOR

Introducción

- Agradecimiento por recibirnos y participar en esta nueva etapa de la investigación, cuyo objetivo es conocer el rol de los directores y directivos escolares en el proceso de implementación de la NEP, profundizando en el sentido que éstos le otorgan a este proceso y cómo todo ello influye en la “llegada” de esta política a la escuela.
- Reglas del juego: estudio longitudinal, con involucramiento de profesores y directivos en fases posteriores, totalmente anónimo y con fines de investigación. Mi compromiso: información relevante y devolución de los principales resultados de la investigación.
- Objetivo de esta indagación: hacer segundo abordaje de la visión de los líderes sobre esta reforma, mirando la evolución que ésta ha tenido en el primer año de implementación de esta reforma.

Pauta de entrevista

Situación general del establecimiento y del director en el momento de la entrevista

- Quisiera partir preguntándote cómo estás tú, como fue el año 2021 en general para tí y como está la escuela en este inicio del 2022 (evaluación general). El contexto general de la escuela es crucial para entender las posiciones posteriores.

Preguntas sobre su visión sobre la Nueva Educación Pública y su primer año de implementación

En abril del 2021 tuvimos una primera conversación sobre la NEP. En ese momento básicamente me planteaste, respecto al sentido que tenía para tí este cambio, que (completar de acuerdo al resultado de la entrevista).

1. SENTIDO/VALOR: Quisiera preguntarte en primer término si mantienes esa visión general o cómo ha cambiado la misma. ¿Sigue teniendo sentido para tí este cambio? ¿Cuál es ese sentido principal? ¿Ha cambiado tu comprensión sobre esta reforma?
2. EVALUACIÓN/IMPLEMENTACIÓN: Pasando ya a lo que ha sido la experiencia del primer año ¿Cómo evalúa el primer año de implementación? ¿Cuáles son los grandes avances y problemas de implementación de este cambio? ¿Fortalezas y debilidades?
3. ENACTMENT/EJECUCIÓN: ¿Qué cosas han cambiado para tu escuela en este primer año en concreto (para bien o para mal)? ¿Qué ha significado al final en la práctica la NEP para su establecimiento? ¿Ha cambiado algo de la vida cotidiana de ustedes?
4. ROL/EFFECTO EN LÍDERES: ¿Cuál dirías tú que ha sido tu rol como director en esta reforma? ¿Cómo ha evolucionado esto durante este primer año? Y lo más importante: ¿Qué ha cambiado para tí como director en concreto? ¿Sientes que tienes más autonomía? ¿Cuál ha sido el efecto de la reforma en tu trabajo y el de tu equipo directivo?
5. ROL/DIÁLOGO CON PROFESORES: ¿Cómo lo han visto los profesores este proceso? ¿Cómo ha enfrentado usted con ellos la implementación de la NEP? ¿Ha debido hacer algún trabajo específico con ellos en el marco de esta reforma?
6. RESISTENCIA/ADHESIÓN: ¿Cómo evaluaría usted el nivel de adhesión y compromiso (o resistencia) de su comunidad frente a la NEP? ¿Y el suyo? ¿Ha variado a lo largo de este primer año? ¿Por qué?.
7. CAPACIDAD/APOYO: ¿Cuán preparado y acompañado se ha sentido Ud. y su comunidad en este proceso de cambio que implica la NEP? ¿Ha contado con los apoyos, recursos e información suficientes? ¿Se han fortalecido estos apoyos a lo largo del camino? (ejemplos)
8. EXPECTATIVAS: ¿Qué tan altas son sus expectativas de lo que se pueda lograr con esta reforma estando ya en el año 2022? ¿Qué es lo que finalmente hará que la NEP signifique un salto cualitativo para la educación pública?

Finalmente, ¿quisiera usted agregar algún punto específico que se nos haya escapado conversar?

¡Muchas gracias por su tiempo!

ENTREVISTA INTEGRANTES DE EQUIPO DIRECTIVO

Introducción

- Agradecimiento por recibirnos y participar en esta nueva etapa de la investigación, cuyo objetivo es conocer el rol de los directores y directivos escolares en el proceso de implementación de la NEP, profundizando en el sentido que éstos le otorgan a este proceso y cómo todo ello influye en la “llegada” de esta política a la escuela.
- Reglas del juego: estudio longitudinal, con involucramiento de profesores y directivos en fases posteriores, totalmente anónimo y con fines de investigación. Mi compromiso: información relevante y devolución de los principales resultados de la investigación.
- Objetivo de esta indagación: hacer segundo abordaje de la visión de los líderes (directores y directivos) sobre esta reforma, mirando la evolución que ésta ha tenido en el primer año de implementación de esta reforma.

Presentación General del director y su establecimiento

- Quisiera partir conociéndolo(a) un poco más: ¿podría contarme un poco sobre usted y su trayectoria? (indagar especialmente en su experiencia con la educación pública, formación y decisión de estar acá). Rol en el equipo directivo.
- Ahora, ¿podría hablarme un poco de esta escuela/liceo? (características básicas, “momento” en el que se encuentra desde el punto de vista del mejoramiento, desafíos/problemas principales).

Preguntas sobre su visión sobre la Nueva Educación Pública y sus primeros pasos

1. SENTIDO/COMPRENSIÓN: ¿Cómo entiende Ud. este cambio? ¿Qué sentido tiene para Ud. esta reforma? ¿Cuáles diría usted que son los principales componentes o elementos de esta reforma?
2. PERTINENCIA/VALOR: ¿Qué tan necesaria consideraba usted esta reforma? ¿Cree que lo que esta se propone hacer es pertinente para su contexto?

3. EVALUACIÓN/IMPLEMENTACIÓN: Pasando ya a lo que ha sido la experiencia del primer año ¿Cómo evalúa el primer año de implementación? ¿Cuáles son los grandes avances y problemas de implementación de este cambio?
4. ENACTMENT/EJECUCIÓN: ¿Qué cosas han cambiado para tu escuela en este primer año en concreto (para bien o para mal)? ¿Qué ha significado al final en la práctica la NEP para su establecimiento? ¿Ha cambiado algo de la vida cotidiana de ustedes?
5. ROL/EFFECTO EN LÍDERES: ¿Cuál dirías tú que ha sido tu rol como parte del equipo directivo en esta reforma? ¿Cómo ha evolucionado esto durante este primer año? Y lo más importante: ¿Qué ha cambiado para ti como directivo en concreto?
6. ROL/DIÁLOGO CON PROFESORES: ¿Cómo lo han visto los profesores este proceso? ¿Cómo ha enfrentado usted con ellos la implementación de la NEP? ¿Ha debido hacer algún trabajo específico con ellos en el marco de esta reforma?
7. RESISTENCIA/ADHESIÓN: ¿Cómo evaluaría usted el nivel de adhesión y compromiso (o resistencia) de la comunidad frente a la NEP? ¿Y el suyo como parte del equipo directivo? ¿Ha variado a lo largo de este primer año de implementación? ¿Por qué?
8. CAPACIDAD/APOYO: ¿Cuán preparado y acompañado se ha sentido Ud. y su comunidad en este proceso de cambio que implica la NEP? ¿Ha contado con los apoyos, recursos e información suficientes? ¿Se han fortalecido estos apoyos a lo largo del camino? (ejemplos)
9. EXPECTATIVAS: ¿Qué tan altas son sus expectativas de lo que se pueda lograr con esta reforma estando ya en el año 2022? ¿Qué es lo que finalmente hará que la NEP signifique un salto cualitativo para la educación pública?

Finalmente, ¿quisiera usted agregar algún punto específico que se nos haya escapado conversar?

¡Muchas gracias por su tiempo!

ENTREVISTA DOCENTES (GRUPAL)

Introducción

- Agradecimiento por recibirnos y participar en esta nueva etapa de la investigación, cuyo objetivo es conocer el sentido que los actores de la comunidad escolar le otorgan a la Nueva Educación Pública y cómo todo ello influye en la “llegada” de esta política a la escuela. Foco especial en la labor de directores y directivos escolares.
- Reglas del juego: estudio longitudinal, con involucramiento de profesores y directivos en fases posteriores, totalmente anónimo y con fines de investigación (para que se valore la transparencia y sinceridad). Mi compromiso: información relevante y devolución de los principales resultados de la investigación. Hacer entrega del informe.
- Objetivo de esta indagación: hacer segundo abordaje de la visión de los líderes (directores y directivos) y equipo docente sobre esta reforma, mirando la evolución que ésta ha tenido en el primer año de implementación de esta reforma.

Presentación General del director y su establecimiento

- Quisiera partir conociéndolos un poco más: ¿podría presentarse brevemente? (indagar especialmente en su experiencia con la educación pública, formación y trayectoria en el establecimiento).
- Ahora, ¿podrían hablarme un poco de esta escuela/liceo? (características básicas, “momento” en el que se encuentra desde el punto de vista del mejoramiento, desafíos/problemas principales).

Preguntas sobre su visión sobre la Nueva Educación Pública y sus primeros pasos

1. SENTIDO/COMPRENSIÓN: Quisiera partir por una pregunta amplia: ¿qué significa para ustedes la Nueva Educación Pública? ¿Cómo la definirían?
2. PERTINENCIA/VALOR: ¿Qué tan necesaria consideraban esta reforma? ¿Cree que lo que esta se propone hacer es pertinente para su contexto?
3. ENACTMENT/EJECUCIÓN: ¿Qué cosas han cambiado para tu escuela en este primer año en concreto (para bien o para mal)? ¿Qué ha significado al final en la práctica la NEP para su establecimiento? ¿Ha cambiado algo de la vida cotidiana de ustedes?

4. ROL/DIÁLOGO CON PROFESORES: ¿Cuál es el rol que han tenido los docentes en esta reforma hasta el momento? ¿Cómo ha afectado esta reforma su trabajo? ¿Cómo dirían ustedes que los profesores en general evalúan este proceso?
5. ROL/TRABAJO DE LÍDERES: ¿Cómo observan ustedes lo que ha sido el rol de director y equipo directivo en este proceso? ¿Cómo creen que ha afectado esta reforma esos roles y funciones?
6. RESISTENCIA/ADHESIÓN: ¿Cómo evaluaría usted el nivel de adhesión y compromiso (o resistencia) de la comunidad frente a la NEP? ¿Y el suyo como docentes? ¿Ha variado a lo largo de este primer año de implementación? ¿Por qué?
7. EXPECTATIVAS: ¿Qué tan altas son sus expectativas de lo que se pueda lograr con esta reforma estando ya en el año 2022? ¿Qué es lo que finalmente hará que la NEP signifique un salto cualitativo para la educación pública?

Finalmente, ¿quisiera usted agregar algún punto específico que se nos haya escapado conversar?

¡Muchas gracias por su tiempo!

ENTREVISTA SOSTENEDOR

Introducción

- Agradecimiento por recibirnos y participar en esta nueva etapa de la investigación, cuyo objetivo es conocer el rol de los directores y directivos escolares en el proceso de implementación de la NEP, profundizando en el sentido que éstos le otorgan a este proceso y cómo todo ello influye en la “llegada” de esta política a la escuela.
- Reglas del juego: estudio longitudinal, con involucramiento de profesores y directivos en fases posteriores, totalmente anónimo y con fines de investigación. Mi compromiso: información relevante y devolución de los principales resultados de la investigación.

Presentación General

- Quisiera partir conociéndolo(a) un poco más: ¿podría contarme un poco sobre usted y su trayectoria? (indagar especialmente en su experiencia con la educación pública, formación y decisión de estar acá). Rol en el nivel intermedio.
- Ahora, ¿podría hablarme un poco de este servicio local? (características básicas, “momento” en el que se encuentra la instalación del servicio local, desafíos/problemas principales).

Preguntas sobre su visión sobre la Nueva Educación Pública y sus primeros pasos

1. SENTIDO/VALOR: ¿Cómo entiende Ud. ¿Qué es la Nueva Educación Pública? ¿Qué sentido tiene para Ud. ¿Esta reforma? ¿Qué tan necesaria consideraba usted esta reforma?
2. EVALUACIÓN/IMPLEMENTACIÓN: Pasando ya a lo que ha sido la experiencia de los dos primeros años ¿Cómo evalúa estos primeros años de implementación? ¿Cuáles son los grandes avances y problemas de implementación de este cambio?
3. ENACTMENT/EJECUCIÓN: ¿Qué cosas han cambiado para los centros educativos (para bien o para mal) fruto de esta reforma? ¿Qué ha significado al final en la práctica la NEP para los establecimientos? ¿Ha cambiado algo de la vida cotidiana de ellos en su opinión?
4. ROL/EFFECTO EN LÍDERES: ¿Cuál diría Ud. que ha sido el rol de los directivos escolares en esta reforma? ¿Ha debido hacer algún trabajo específico con ellos en el marco de esta reforma? Y lo más importante: ¿Qué ha cambiado para los directivos en concreto con esta reforma?

5. ROL/DIÁLOGO CON PROFESORES: ¿Cómo lo han visto los profesores este proceso? ¿Cómo ha enfrentado usted como sostenedor la implementación de la NEP? ¿Ha debido hacer algún trabajo específico con ellos en el marco de esta reforma?
6. CAPACIDAD/APOYO: ¿Cuál es su evaluación respecto al apoyo que el servicio local ha brindado a los directivos escolares en esta primera etapa de implementación de la Nueva Educación Pública? ¿Se han fortalecido estos apoyos a lo largo del camino? (ejemplos) ¿Cree Ud. que la mayoría de los directores comparte el sentido del cambio que el servicio local ha estado transmitiendo en esta primera etapa?
7. OTRAS POLÍTICAS: ¿Cómo ha convivido esta reforma a la educación pública con otras políticas que llegan a su escuela, como las iniciativas post-pandemia o la reposición del SIMCE? ¿Tiene alguna reflexión al respecto?
8. RESISTENCIA/ADHESIÓN: ¿Cómo evaluaría usted el nivel de adhesión y compromiso (o resistencia) de las comunidades frente a la NEP? ¿Ha variado a lo largo de este primer año de implementación?
9. EXPECTATIVAS: ¿Qué tan altas son sus expectativas de lo que se pueda lograr con esta reforma estando ya en el año 2023? ¿Cree que los directores en general tienen esa misma expectativa? ¿Qué es lo que finalmente hará que la NEP signifique un salto cualitativo para la educación pública?

Finalmente, ¿quisiera usted agregar algún punto específico que se nos haya escapado conversar?

¡Muchas gracias por su tiempo!

Pautas de entrevista
Tercera etapa componente cualitativo (4 casos)
Sense-making y educación pública

Marzo, 2023

ENTREVISTA A DIRECTOR o PROFESOR ENCARGADO

Introducción

- Agradecimiento por aceptar participar en esta nueva etapa de la investigación, cuyo objetivo es conocer cómo ha ido evolucionando desde su perspectiva la implementación de la Nueva Educación Pública en el último año, cómo ha cambiado (o no) el sentido que tiene esta reforma para usted como director y qué ha implicado para tu labor como director este proceso de ejecución de una política que sabemos ha tenido un despegue complicado.
- Reglas del juego son las mismas de siempre: estudio longitudinal, con involucramiento de profesores y directivos en algunas fases (4 escuelas), totalmente anónimo y con fines de investigación.

Pauta de entrevista

Situación general del establecimiento y del director en el momento de la entrevista

- Quisiera partir preguntándote cómo estás usted, cómo fue el año 2022 en general para ti y cómo está la escuela/liceo en este inicio del 2023 (evaluación general y preparación de un nuevo año). El contexto general de la escuela es crucial para entender las posiciones posteriores.

Preguntas sobre su visión sobre la Nueva Educación Pública y su segundo año de implementación en el territorio

En el año 2021 y en 2022 tuvimos una conversación sobre la NEP. En ese momento básicamente me planteaste, respecto al sentido que tenía para ti este cambio, que (completar de acuerdo a primera y segunda entrevista).

1. SENTIDO/VALOR: Quisiera preguntarte en primer término si mantienes esa visión general o si ha cambiado. ¿Sigue teniendo sentido para ti este cambio? ¿Cuál es el sentido principal que tiene? ¿Ha cambiado de alguna manera tu visión y comprensión sobre esta reforma? Aplicación breve de las tres categorías del estudio encuesta (con sus definiciones respectivas, que se muestran en el zoom para que el director pueda verlas).
2. EVALUACIÓN/IMPLEMENTACIÓN: Pasando ya a lo que ha sido la experiencia de dos años ¿Cómo evalúas estos dos primeros años de implementación? ¿Cuáles son los grandes avances y problemas de implementación de este cambio? ¿Qué ha cambiado entre el primer y segundo año? ¿Por qué crees que se han producido los problemas de implementación?
3. ENACTMENT/EJECUCIÓN: ¿Qué cosas han cambiado en concreto para tu escuela después de estos dos años de ejecución (para bien o para mal)? ¿Qué ha significado al final en la práctica la NEP para su establecimiento?
4. ROL/EFFECTO EN LÍDERES: ¿Cuál dirías tú que ha sido tu rol como director en esta reforma? ¿Cómo ha evolucionado esto durante estos dos primeros años? Y lo más importante: ¿Qué ha cambiado para ti como director en concreto?
5. ROL/DIÁLOGO CON PROFESORES Y COMUNIDAD: ¿Cómo lo han visto los profesores este proceso? ¿Se ha producido un diálogo con docentes y comunidad sobre la NEP, ya sea sobre sus fundamentos o su implementación? ¿Cuánto sientes que ha afectado tu propia visión de la NEP el cómo los profesores y la comunidad se ha posicionado frente a ella?
6. CAPACIDAD/APOYO: ¿Cuán preparado y acompañado se ha sentido Ud. como director en este proceso de cambio que implica la NEP? ¿Ha contado con los apoyos, recursos e información suficientes? ¿Se han fortalecido estos apoyos a lo largo del camino? (ejemplos)
7. OTRAS POLÍTICAS: ¿Cómo ha convivido esta reforma a la educación pública con otras políticas que llegan a su escuela, como las iniciativas postpandemia o la reposición del SIMCE? ¿Tiene alguna reflexión al respecto?

8. RESISTENCIA/ADHESIÓN: ¿Cómo evaluaría usted el nivel de adhesión y compromiso (o resistencia) de su comunidad frente a la NEP? ¿Y el suyo? ¿Ha variado a lo largo de estos dos primeros años? ¿Te ha tocado “defender” de alguna manera esta reforma? ¿Cómo?
9. EXPECTATIVAS: ¿Qué tan altas son sus expectativas de lo que se pueda lograr con esta reforma estando ya en el año 2023? ¿Qué es lo que finalmente hará que la NEP signifique un salto cualitativo para la educación pública?

Finalmente, ¿quisiera usted agregar algún punto específico que se nos haya escapado conversar?

¡Muchas gracias por su tiempo!

ANEXO 2: ENCUESTA COMPONENTE CUANTITATIVO

Mayo, 2022

Estimados(as) Directores(as) Ejecutivo(as) y Jefaturas de Unidad de Apoyo Técnico-Pedagógico de Servicios Locales de Educación Pública:

El Programa de Liderazgo Educativo de la Universidad Diego Portales, con el apoyo de la Dirección de Educación Pública, se encuentra desarrollando el estudio “La Voz de los directores y directoras de la Nueva Educación Pública”, cuyo objetivo principal es conocer cómo los directores, directoras y encargados de escuela, liceos y jardines perciben los primeros pasos de la implementación de la Nueva Educación Pública, así como levantar información clave respecto al ejercicio del liderazgo directivo en el nuevo sistema.

La información recopilada será estratégica para el desarrollo del sistema de educación pública en sus distintos niveles, por lo que queremos solicitar su apoyo en la difusión de esta encuesta, que esperamos puedan contestar todos los líderes escolares (directores, directoras y encargados(as)) de los establecimientos de los once Servicios Locales que ya se encuentran funcionando en todo el país.

La encuesta se encuentra disponible en el siguiente link:
<https://www.surveio.com/survey/d/voz-directores-nep>

También puede accederse a través de este código QR



Se trata de una encuesta que tomará entre 20 y 30 minutos a los participantes responder. Todas las respuestas a este cuestionario son de carácter anónimo y serán utilizadas únicamente para fines de esta investigación.

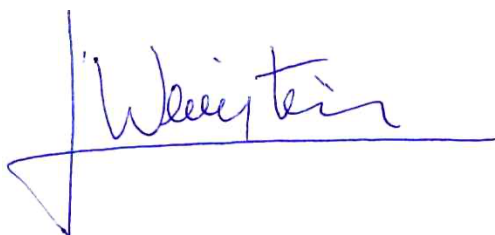
Para retribuir la participación de los directores y encargados, enviaremos a cada uno de ellos tanto los resultados del estudio como algunas novedades y materiales que como Programa de Liderazgo Educativo UDP queremos compartir con los líderes escolares de la NEP. Adicionalmente, prepararemos un informe especial para las autoridades y equipos técnicos del nuevo sistema.

Agradecemos de antemano la difusión y seguimiento que puedan ustedes realizar de la aplicación de esta encuesta, que ya está disponible en el link que se comparte más arriba. El plazo para responder la encuesta es el 15 de junio del 2022.

Cualquier duda respecto a la encuesta, puede hacerse llegar directamente al correo electrónico liderazgoeducativo@mail.udp.cl,

Atentamente,

Alejandra Grebe
Directora
Dirección de Educación Pública



José Weinstein
Director
Programa de Liderazgo Educativo
Facultad de Educación - Universidad Diego Portales

La Voz de los directores y directoras de la Nueva Educación Pública

Estimada(o) director(a) o encargado(a)

El Programa de Liderazgo Educativo de la Universidad Diego Portales, con el apoyo de la Dirección de Educación Pública (DEP), se encuentra desarrollando un estudio cuyo objetivo es conocer cómo los directores, directoras y encargados de escuela, liceos y jardines perciben los primeros pasos de la implementación de la Nueva Educación Pública (NEP), así como levantar información clave respecto al ejercicio del liderazgo directivo en el nuevo sistema.

Para participar de este estudio, queremos invitarlo a responder esta encuesta, que le tomará entre 25 y 30 minutos. Puede contestar tanto en un dispositivo móvil como de escritorio.

Como forma de agradecer su participación, más adelante le solicitamos su correo electrónico, para a través de esa vía enviarle tanto los resultados del estudio como algunas novedades y materiales que como Programa de Liderazgo Educativo UDP queremos compartir con usted.

Todas las respuestas a este cuestionario son de carácter anónimo y serán utilizadas únicamente para fines de esta investigación.

Agradeciendo de antemano su valiosa participación, atentamente

Universidad Diego Portales

Contacto: liderazgoeducativo@mailudp.cl

1 ¿Es usted actualmente director, directora o profesor(a) encargado de un establecimiento educacional de educación parvularia, básica y/o media?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta*

☐ Sí ☐ No

2 Si desea que le enviemos los resultados de este estudio, por favor ingrese su correo electrónico a continuación:

PREOCUPACIONES Y URGENCIAS QUE ENFRENTA COMO DIRECTOR(A) o ENCARGADO(A)

En esta primera sección queremos preguntarle sobre cuáles son sus principales preocupaciones como director, así como también otros temas relacionados con su carga de trabajo y bienestar como líder.

3 ¿Cuáles son las tres principales preocupaciones que usted tiene respecto a su establecimiento?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione las tres más relevantes para usted*

☐ Resultados académicos (SIMCE u otros)	☐ Matrícula del establecimiento	☐ Ausentismo de estudiantes	☐ Deserción de estudiantes
☐ Consumo de alcohol o drogas en estudiantes	☐ Problemas de convivencia escolar (violencia, Bullying u otros)	☐ Dificultades para atender las necesidades de un estudiantado más diverso culturalmente	☐ Aumento en número de estudiantes con problemas emocionales
☐ Vulnerabilidad social del entorno escolar	☐ Bajo involucramiento y participación de padres y apoderados	☐ Falta de motivación y compromiso de los profesores	☐ Prácticas de enseñanza poco efectivas en el aula
☐ Resistencia al cambio por parte de los profesores	☐ Alta rotación docente	☐ Ausentismo y licencias médicas de docentes	☐ Relaciones conflictivas entre docentes y/o otros funcionarios
☐ Falta de apoyo del sostenedor	☐ Falta de recursos para la gestión de la escuela	☐ Sobrecarga de trabajo administrativo	☐ Falta de tiempo
☐ Otro...			

4 La gestión escolar y el liderazgo pedagógico son afectados regularmente por tareas que no pueden planificarse y que absorben una parte importante del tiempo de los directores, directoras y encargados. Durante lo transcurrido del año 2022, ¿con qué frecuencia aproximada debió enfrentar las siguientes contingencias?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta en cada fila*

	Diariamente	Dos o tres veces a la semana	Una vez por semana	Cada 15 días	Una vez al mes	Dos o tres veces por semestre	Una vez al semestre	No he enfrentado esta contingencia
Gestionar el ingreso o salida de estudiantes del establecimiento	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Intervenir en problemáticas de disciplina de estudiantes o en casos de violencia escolar	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gestionar asuntos relacionados con movilizaciones de estudiantes o docentes	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Atención no planificada de apoderados	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Atender situaciones familiares problemáticas (violencia, abandono, consumo de drogas, etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Resolver problemas relacionados con el reemplazo de profesores	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mediar y apoyar en la resolución de conflictos entre el personal del establecimiento	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Atender al personal del establecimiento por problemáticas cotidianas vinculadas a su labor profesional o a su vida personal	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Resolver imprevistos relacionados a la infraestructura y el equipamiento del establecimiento (ej.: goteras, fallas eléctricas, etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Asistir a reuniones no planificadas con el sostenedor u otros agentes externos	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Responder solicitudes de información imprevistas desde el sostenedor u otros agentes externos	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Recibir visitas del sostenedor u otros agentes externos	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

5 La pandemia y la suspensión de las clases presenciales ha tenido diversas consecuencias, algunas de las cuales se proyectarán en el tiempo. Del siguiente listado de posibles consecuencias, ¿qué tan de acuerdo está Ud. con que se hayan producido o se estén produciendo en su establecimiento?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta en cada fila*

	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
El retraso en los logros de aprendizajes de los estudiantes es significativo	☐	☐	☐	☐	☐
La situación socioemocional y de salud mental de los estudiantes empeoró significativamente	☐	☐	☐	☐	☐
La brecha de aprendizaje entre los estudiantes al interior del establecimiento se incrementó	☐	☐	☐	☐	☐
La desigualdad de aprendizajes entre mi colegio y otros establecimientos del país se ha acrecentado	☐	☐	☐	☐	☐

El nivel de deserción de los estudiantes en mi establecimiento aumentó significativamente	☐	☐	☐	☐	☐
Los estudiantes son ahora más autónomos para enfrentar su proceso de aprendizaje	☐	☐	☐	☐	☐
Los estudiantes valoran ahora más su presencia y aprendizaje en el establecimiento	☐	☐	☐	☐	☐
Los docentes están ahora más preparados para la educación a distancia	☐	☐	☐	☐	☐
Los docentes están ahora más dispuestos a innovar en sus métodos	☐	☐	☐	☐	☐
Los profesores le dan ahora una mayor prioridad a la evaluación formativa que a las calificaciones	☐	☐	☐	☐	☐
Los profesores utilizan más las herramientas virtuales para conectarse con las familias	☐	☐	☐	☐	☐
Los apoderados valoran ahora más el trabajo y aporte que hacemos como educadores	☐	☐	☐	☐	☐
Los apoderados apoyan más a los estudiantes en sus procesos de aprendizaje	☐	☐	☐	☐	☐
Yo como director(a) estoy más preparado para enfrentar otras crisis a futuro	☐	☐	☐	☐	☐
Mi establecimiento le da mayor centralidad al bienestar y aprendizaje socioemocional de los estudiantes	☐	☐	☐	☐	☐
En mi establecimiento existe una mayor confianza entre los distintos estamentos (directivos, docentes, estudiantes, familias)	☐	☐	☐	☐	☐

6 A continuación encontrará un conjunto de afirmaciones sobre su bienestar en el cargo y distintas dimensiones de su trabajo. ¿Cuán de acuerdo está usted con cada una de estas afirmaciones?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta en cada fila*

	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Mi escuela es un buen lugar para trabajar	☐	☐	☐	☐	☐
La mayor parte del tiempo me siento satisfecho con mi trabajo	☐	☐	☐	☐	☐
Puedo decidir lo que hago durante mi jornada de trabajo	☐	☐	☐	☐	☐

Parece que nunca tengo el suficiente tiempo para terminar mi trabajo	☐	☐	☐	☐	☐
Puedo decidir cuándo hacer una pausa durante la jornada laboral	☐	☐	☐	☐	☐
Tengo que trabajar muchas horas	☐	☐	☐	☐	☐
Tengo una cantidad suficiente de tiempo para hacer observación del trabajo docente	☐	☐	☐	☐	☐
El ritmo de mi trabajo es demasiado rápido	☐	☐	☐	☐	☐
Sé bien cómo hacer mi trabajo	☐	☐	☐	☐	☐
Tengo los recursos apropiados para hacer mi trabajo	☐	☐	☐	☐	☐
Mi trabajo impacta realmente en el establecimiento	☐	☐	☐	☐	☐
Mi trabajo es impredecible y muy difícil de planificar	☐	☐	☐	☐	☐
Mi trabajo requiere que esté siempre disponible o "de guardia"	☐	☐	☐	☐	☐
Me resulta difícil tomarme un día libre o pedir una licencia	☐	☐	☐	☐	☐
Me resulta difícil asistir a eventos de desarrollo profesional	☐	☐	☐	☐	☐
Si pudiera decidir nuevamente, preferiría ser profesor en lugar de director	☐	☐	☐	☐	☐
Me gustaría trabajar en un establecimiento distinto a éste	☐	☐	☐	☐	☐
Recomendaría este establecimiento a las madres y padres que están buscando un lugar para educar a sus hijos	☐	☐	☐	☐	☐

LOS LÍDERES ESCOLARES EN LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA

En esta segunda sección queremos hacerle algunas preguntas sobre su rol en la Nueva Educación Pública y su percepción sobre lo que ha sido su implementación hasta el momento.

7 En primer lugar, quisiéramos preguntarle: ¿Qué significa para usted la Nueva Educación Pública?

Instrucciones de pregunta: *(escriba su respuesta en un máximo 1000 caracteres)*

8 A continuación se presentan tres formas de entender y definir a la Nueva Educación Pública. ¿Podría decirnos con cuál de estas definiciones usted se siente más identificado como director(a) o encargado(a)?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta*

- ☐ La NEP representa un cambio de paradigma respecto a la educación pública, ya que volvemos a darle la relevancia que se merece como un agente de transformación de la sociedad chilena.
- ☐ La NEP representa principalmente una oportunidad de cambio pedagógico, ya que se crean algunas condiciones básicas que hoy la educación pública no tiene (como recursos y apoyos técnicos suficientes)
- ☐ La NEP es un cambio principalmente administrativo, ya que se cambia la organización del sistema de educación pública y esto no necesariamente tendrá efectos pedagógicos.

9 La NEP ha definido un conjunto de principios guía, que se presentan a continuación. ¿Cuáles considera usted que son los tres principios que reflejan mejor el sentido que tiene para usted esta reforma?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione los tres más relevantes para usted*

- | | | | |
|--|--|--|---|
| ☐ Pertinencia Local | ☐ Colaboración y trabajo en red | ☐ Proyectos educativos inclusivos | ☐ Formación ciudadana y valores republicanos |
| ☐ Desarrollo equitativo e igualdad de oportunidades | ☐ Cobertura nacional y garantía de acceso | ☐ Integración con el entorno y la comunidad | ☐ Mejora continua de calidad |
| ☐ Calidad integral | | | |

10 Respecto a la implementación de la Nueva Educación Pública, ¿cuán de acuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes afirmaciones?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta en cada fila*

Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
----------------------	------------------	--------------------------------------	------------	-------------------

La Nueva Educación Pública ha impactado de forma significativa el trabajo de mi establecimiento	☐	☐	☐	☐	☐
La Nueva Educación Pública ha impactado de forma significativa mi trabajo como director	☐	☐	☐	☐	☐
La Nueva Educación pública se ha traducido en un mejor trabajo pedagógico en mi establecimiento	☐	☐	☐	☐	☐
La Nueva Educación pública se ha traducido en un mejor trabajo de gestión en mi establecimiento	☐	☐	☐	☐	☐
La NEP está en una fase inicial de implementación, por lo que recién en el mediano plazo debieran comenzar a verse sus frutos en mi establecimiento	☐	☐	☐	☐	☐
La implementación de la nueva institucionalidad en mi territorio ha sido mejor de lo que esperaba	☐	☐	☐	☐	☐

11 ¿Cuánto han cambiado los siguientes aspectos referidos a su trabajo en el establecimiento que dirige desde la entrada en funcionamiento del Servicio Local?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta en cada fila*

	Ha disminuido	Se ha mantenido	Ha aumentado
Autonomía para desarrollar su trabajo como director	☐	☐	☐
Nivel de apoyo técnico-pedagógico desde el sostenedor	☐	☐	☐
Nivel de apoyo administrativo desde el sostenedor	☐	☐	☐
Disponibilidad de recursos financieros y materiales para el trabajo de su escuela/liceo/jardín	☐	☐	☐
Cantidad de trabajo pedagógico	☐	☐	☐
Cantidad de trabajo administrativo	☐	☐	☐
Tiempo para ejercer su liderazgo en el equipo docente	☐	☐	☐
Oportunidades para participar en actividades de desarrollo profesional	☐	☐	☐
Oportunidades para compartir sus experiencias con otros colegas directores o encargados	☐	☐	☐
Su compromiso con la educación pública	☐	☐	☐
El nivel de estrés de usted como director	☐	☐	☐

El compromiso del cuerpo docente	☐	☐	☐
El compromiso de los apoderados	☐	☐	☐
El compromiso de los estudiantes	☐	☐	☐

12 Respecto a lo que ha sido su experiencia como director(a) o encargado(a) en la Nueva Educación Pública, ¿qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta en cada fila*

	Muy en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de acuerdo
Creo que la Nueva Educación Pública es una reforma indispensable para mejorar la calidad de la educación pública	☐	☐	☐	☐	☐
Me siento protagonista de este cambio y busco permanentemente las formas para contribuir a su éxito	☐	☐	☐	☐	☐
Tengo claro lo que se espera de mi como director en la implementación de esta reforma	☐	☐	☐	☐	☐
He invertido tiempo y energía en explicar a mi comunidad educativa en qué consiste la NEP y por qué es importante llevarla adelante	☐	☐	☐	☐	☐
Estoy adecuadamente preparado para cumplir con las exigencias que esta nueva ley trae para la función directiva	☐	☐	☐	☐	☐
He recibido la preparación adecuada para enfrentar este proceso de implementación con todas las herramientas necesarias como director.	☐	☐	☐	☐	☐
Me he sentido escuchado y apoyado por los equipos del Servicio Local de Educación cuando he planteado mis demandas y necesidades.	☐	☐	☐	☐	☐
Mi expectativa respecto al potencial transformador de esta reforma ha ido aumentando a medida que avanza el proceso de implementación	☐	☐	☐	☐	☐
El equipo docente de mi establecimiento está comprometido con los cambios que implica la Nueva Educación Pública	☐	☐	☐	☐	☐

13 ¿Cuánto han contribuido a su labor como director(a) o encargado(a) las siguientes instancias y apoyos de la Nueva Educación Pública?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta en cada fila*

	Ha contribuido negativamente	No ha contribuido en nada	Ha contribuido algo positivamente	Ha contribuido mucho positivamente
--	---------------------------------	------------------------------	--------------------------------------	---------------------------------------

El Apoyo Técnico Pedagógico del Servicio Local	☐	☐	☐	☐
La Estrategia Nacional de Educación Pública	☐	☐	☐	☐
El Plan Estratégico Local de Educación Pública (PEL)	☐	☐	☐	☐
La Conferencia de Directores	☐	☐	☐	☐
El Consejo Local de Educación Pública	☐	☐	☐	☐
El Comité Directivo Local	☐	☐	☐	☐

USO DEL TIEMPO

Esta tercera sección apunta a entender cuáles son las principales tareas que desarrolla usted como director(a) o encargado(a) y cuáles son las actividades en las que más tiempo invierte.

14 En promedio, ¿cuántas horas trabaja usted en una semana?.

Instrucciones de pregunta: *Considere todos los tiempos destinados a su labor como director(a) o encargado(a)*

15 Considerando el total de horas que Ud. trabaja en una semana promedio, ¿qué % de este tiempo destina aproximadamente a las siguientes tareas?

Instrucciones de pregunta: *Defina un porcentaje aproximado para cada una de las 20 tareas, moviendo la barra hacia el centro. Deje la barra en "0" si no dedica tiempo a esa actividad. Puede ir quitándole % a algunas actividades si es que quiere asignarle más % a otras a medida que avanza en el ejercicio.*

Asignar: 100 puntos porcentuales

Atención a apoderados y padres/madres	
Atención a estudiantes (para resolver distintas situaciones)	
Transporte de estudiantes	

Relación con la comunidad (organizaciones comunitarias, religiosas o de otro tipo)	
Reuniones o trabajo con el sostenedor	
Desarrollo profesional de usted como director o encargado	
Trabajo colaborativo con otros establecimientos, directores o encargados(as)	
Observación y visitas a salas de clases	
Realización de clases y reemplazo de profesores en aula	
Apoyo profesional y técnico a profesores	
Apoyo personal a profesores y equipo del establecimiento	
Coordinación y participación en reuniones técnicas (con equipo directivo y/o docentes)	
Presupuesto y gestión de recursos	
Gestión del personal (contrataciones, reemplazos, etc.)	
Gestión interna de la escuela (calendario, oficinas, página web)	
Caminata por pasillos, casino, patios, etc.	
Resolver dificultades de convivencia entre miembros de la comunidad	
Tareas relacionadas con la infraestructura y equipamiento	
Salud y seguridad laboral	
Responder a tareas y demandas administrativas (de sostenedor, MINEDUC y/o Superintendencia de Educación)	

16 Idealmente, ¿cuánto tiempo cree usted que debería destinar a cada una de las tareas que se describen en la pregunta anterior?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta en cada fila*

	Menos que ahora	Igual que ahora	Más que ahora
--	--------------------	--------------------	------------------

Atención a apoderados y padres/madres	☐	☐	☐
Atención a estudiantes (para resolver distintas situaciones)	☐	☐	☐
Transporte de estudiantes	☐	☐	☐
Relación con la comunidad (organizaciones comunitarias, religiosas o de otro tipo)	☐	☐	☐
Reuniones o trabajo con el sostenedor	☐	☐	☐
Desarrollo profesional de usted como director o encargado	☐	☐	☐
Trabajo colaborativo con otros establecimientos, directores o encargados(as)	☐	☐	☐
Observación y visitas a salas de clases	☐	☐	☐
Realización de clases y reemplazo de profesores en aula	☐	☐	☐
Apoyo profesional y técnico a profesores	☐	☐	☐
Apoyo personal a profesores y equipo del establecimiento	☐	☐	☐
Coordinación y participación en reuniones técnicas (con equipo directivo y/o docentes)	☐	☐	☐
Presupuesto y gestión de recursos	☐	☐	☐
Gestión del personal (contrataciones, reemplazos, etc.)	☐	☐	☐
Gestión interna de la escuela (calendario, oficinas, página web)	☐	☐	☐
Caminata por pasillos, casino, patios, etc	☐	☐	☐
Resolver dificultades de convivencia entre miembros de la comunidad	☐	☐	☐
Tareas relacionadas con la infraestructura y equipamiento	☐	☐	☐
Salud y seguridad laboral	☐	☐	☐
Responder a tareas y demandas administrativas (de sostenedor, MINEDUC y/o Superintendencia de Educación)	☐	☐	☐

17 En una semana típica, por favor indique aproximadamente el número de horas que usted invierte en las siguientes tareas asociadas a la gestión y comunicación en el establecimiento

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta en cada fila*

	Menos de 1 hora	1-2 horas	3-4 horas	5-6 horas	7-8 horas	9-10 horas	Más de 10 horas
Reuniones informales (no planificadas)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Reuniones planificadas	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Revisar y responder e-mails	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Llamar o contestar el teléfono (celular y fijo)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Leer y responder mensajes de texto	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Revisar o publicar información en redes sociales	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Preparar boletín o newsletter del establecimiento	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

18 Considerando un día promedio, ¿qué porcentaje de su tiempo invierte usted en los siguientes lugares o espacios de su establecimiento?

Instrucciones de pregunta: Defina que % de tiempo aproximado invierte en cada uno de estos 9 espacios

Asignar: 100 puntos porcentuales

Su oficina	
Salas de clase	
Pasillos	
Salas de reuniones	
Gimnasio	
Patio(s)	
Oficinas del Servicio Local	
Trabajo en su casa	
Su auto o transporte público (trabajando en temas relacionados con su establecimiento)	

DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS

Finalmente, queremos pedirle que complete estos datos sobre usted y su establecimiento, que serán muy importantes para el análisis de los resultados de esta encuesta.

19 ¿En qué comuna se ubica su establecimiento?

Instrucciones de pregunta: *Indice la comuna*

20 ¿Cuál es el nivel de enseñanza que imparte? (indique todas las que corresponda)

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una o más respuestas*

☐ Educación Parvularia ☐ Educación Básica ☐ Educación Media

21 Si presenta educación media ¿Cuál es la formación diferenciada que imparte el establecimiento? (marque todas las que correspondan)

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una o más respuestas*

☐ Científico-Humanista ☐ Técnico-Profesional ☐ Artístico ☐ No aplica

22 Cuáles son las modalidades de enseñanza que imparte su establecimiento? (marque todas las que correspondan)

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una o más respuestas*

☐ Enseñanza Regular ☐ Educación Especial ☐ Educación de Jóvenes y Adultos ☐ Escuela y/o Aula Hospitalaria
☐ Educación en Contexto de Encierro ☐ Modalidad de Reingreso

23 ¿Cuál es el grupo socioeconómico de su establecimiento? Considere la última clasificación entregada por SIMCE / Agencia de Calidad.

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta*

☐ Bajo (A) ☐ Medio-Bajo (B) ☐ Medio (C) ☐ Medio-Alto (D) ☐ Alto (E)

24 ¿Cual es la matrícula total de su establecimiento?

Instrucciones de pregunta: *Escriba sólo el número, sin puntos, Ej: 1200)*

25 ¿Cuál es su sexo?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta*

- ☐ Hombre ☐ Mujer ☐ No binario ☐ Prefiero no responder
☐ Otro...

26 ¿Cuántos años de experiencia tiene Ud como director(a) o encargado(a) de establecimientos educacionales?

Instrucciones de pregunta: *Indicar número de años*

27 ¿Cuántos años lleva Ud como director(a) o encargado(a) en su actual establecimiento?

Instrucciones de pregunta: *Indicar número de años*

28 ¿Accedió a su actual cargo mediante el sistema de Alta Dirección Pública (concurso ADP)?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta*

- ☐ Sí ☐ No

ANEXO 3: CONVENIO CON DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA



CONVENIO DE COLABORACIÓN SOBRE DESARROLLO, APLICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LA ENCUESTA "LA VOZ DE LOS DIRECTORES Y LAS DIRECTORAS DE LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA"

Programa de Liderazgo Educativo, Facultad de Educación, Universidad Diego
Portales

En Santiago de Chile, a 20 de diciembre de 2021 comparecen, por una parte, la **DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA**, RUT N° 65.154.016-K, representada por su Directora, doña **María Alejandra Grebe Noguera**, ambas domiciliadas para estos efectos en Alameda N° 1449, Torre IV, Piso 17, comuna de Santiago, Región Metropolitana, en adelante e indistintamente también la "**Dirección**" o la "**DEP**", y por la otra, la **UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES**, RUT N° 70.990.700-K, representada por Juan Cristóbal Marín Correa, ambos domiciliados en Avenida Manuel Rodríguez Sur N°415, Región Metropolitana, en adelante la "**UNIVERSIDAD**", quienes han convenido la suscripción del presente Convenio de Colaboración sobre transferencia de datos e información:

PRIMERA: CONSIDERACIONES

La Ley 21.040, creó el Sistema de Educación Pública compuesto por el Ministerio de Educación, a través de la Dirección de Educación Pública (DEP), los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) y sus respectivos establecimientos educacionales. La DEP es un servicio público centralizado, dependiente del Ministerio de Educación, cuyo objetivo principal es la conducción y la coordinación del sistema. Debe velar por la provisión de una educación de calidad, en consonancia con las definiciones de la Estrategia Nacional de Educación Pública.

Por su parte, el Programa de Liderazgo Educativo de la Facultad de Educación UDP ha desarrollado, de forma ininterrumpida desde el año 2014, una encuesta nacional (en formato on line) exclusivamente para directores de escuela, con el objeto de relevar su voz respecto a discusiones relevantes del sistema educacional y su evaluación de las políticas. Además, la misma institución cuenta con una base de comparación de 10 años sobre las prácticas de liderazgo de directores y jefes



de UTP (a través de la visión de los profesores) de escuelas de todas las dependencias.

Existe interés de ambas partes por desarrollar y aplicar una encuesta que permita describir cómo los líderes escolares (en este caso directores y directoras) interpretan y ponen en práctica la reforma a la Nueva Educación Pública, a través de un estudio cuantitativo aplicado a nivel nacional, que permita fortalecer las políticas y apoyos dirigidos a los directores y directivos del nuevo sistema.

SEGUNDA: OBJETO DEL CONVENIO

El objetivo del presente convenio será permitir la coordinación y colaboración de ambas instituciones en el cumplimiento de los fines considerados para la aplicación y análisis de la encuesta.

TERCERA: OBLIGACIONES DE LAS PARTES

En el marco de los antecedentes expuestos, el Programa de Liderazgo Educativo UDP y la DEP han decidido colaborar en el desarrollo de la encuesta ya mencionada.

Le corresponderá a la DEP:

- Establecer una contraparte técnica para efectos de proveer y recibir información relevante sobre el proceso y resultado de estudio.
- Participar en reuniones acordadas con la UDP para conocer los avances del desarrollo del estudio.
- Retroalimentar el instrumento (encuesta) que el equipo de la UDP elaborará inicialmente.
- Facilitar el levantamiento de información. Para ello, la DEP proveerá a la UDP una carta – dirigida a los directores, directoras y profesores encargados - que explique el objetivo del estudio e invite a participar voluntariamente en el mismo. La DEP enviará además esta carta a los directores ejecutivos y subdirectores de UATP de los 11 servicios locales en funcionamiento.

Por su parte, le corresponderá al Programa de Liderazgo Educativo de la UDP:

- Diseñar el instrumento o encuesta, que deberá ser debidamente testeado con directores y directoras.
- Gestionar la aplicación de la encuesta, lo que implica desarrollar el instrumento de forma electrónica, enviarlo al universo de directores y hacer seguimiento a la tasa de respuesta.
- Elaborar un informe de resultados de la encuesta, que será entregado a la DEP



- Desarrollar publicaciones académicas asociadas a la encuesta, la que deberá contar con vb de la DEP.

CUARTA; USO Y CONFIDENCIALIDAD DE LA INFORMACIÓN

La información que derive de la aplicación de los instrumentos será estrictamente confidencial y anónima y tendrá uso exclusivo de la investigación. Para resguardar estas condiciones, los participantes firmarán electrónicamente un consentimiento informado antes de contestar la encuesta.

La Universidad Diego Portales elaborará un informe con los resultados de este proceso de levantamiento de información. Este informe será enviado y presentado a la contraparte técnica de la DEP, para luego ser presentado públicamente.

QUINTA; SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN

Ambas partes se obligan a adoptar todas las medidas de seguridad necesarias para que, mientras se realiza la transferencia de información, esta no sea intervenida, asegurando en todo momento que sea entregada en las mismas condiciones de origen.

SEXTA; GRATUIDAD

Se deja constancia que el estudio no involucra gastos o costos para la Dirección de Educación Pública y ninguna de las instituciones de la NEP.

SÉPTIMA; CONTRAPARTES TÉCNICAS

Con el objeto de velar por el fiel cumplimiento del presente convenio de colaboración, cada una de las partes designará uno o más coordinadores o contrapartes, quienes tendrán la misión de resguardar que la ejecución comprometida se lleve a cabo de la manera más eficiente y eficaz posible y con todas las medidas de seguridad y confidencialidad indicadas en el presente acuerdo.

NOVENA; VIGENCIA DEL CONVENIO

El presente Convenio comenzará a regir desde la total tramitación del último acto administrativo que lo apruebe y tendrá una duración máxima de 12 meses.



DÉCIMA; NO EXCLUSIVIDAD

El Convenio no es limitativo para las partes en orden a establecer otros acuerdos y convenios con distintas entidades públicas o privadas, en el ámbito de su aplicación, en la medida que sean compatibles y no contradictorios con sus fundamentos, siempre que se ajusten al marco normativo.

DÉCIMA PRIMERA; SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Las eventuales diferencias que pudieren producirse entre las partes con motivo de la interpretación o ejecución del presente convenio deberán ser resueltas en forma amigable y de común acuerdo entre ellas, de no mediar acuerdo, el asunto podrá ser sometido al conocimiento de los Tribunales de Justicia conforme lo establece la cláusula décimo segunda.

DÉCIMO SEGUNDA: DOMICILIO Y COMPETENCIA

Para todos los efectos legales derivados del presente convenio, las partes fijan su domicilio en la ciudad de Santiago y prorrogan competencia para ante sus Tribunales de Justicia.

DÉCIMO TERCERA; TÉRMINO ANTICIPADO

Las partes podrán poner término inmediato y en forma anticipada al presente convenio cuando el incumplimiento por parte de la otra institución de las obligaciones que le impone el presente acuerdo sea de carácter grave o reiterado, lo que será calificado, mediante resolución fundada de la autoridad correspondiente.

Casos en que procede la terminación anticipada del convenio:

- a) Por infracción a la debida reserva de la información considerada confidencial, conforme a lo establecido en las cláusulas precedentes.
- b) En caso de que no se cumpla con algunas de las condiciones y obligaciones estipuladas en el presente convenio.

No obstante, el convenio terminará en caso de que una ley modifique la competencia de las partes para la entrega de la información o para recibirla, o que dicha información sea catalogada como información confidencial que no puede ser transferida entre distintos órganos de la Administración del Estado.



DÉCIMO CUARTA; LEY N°20.393

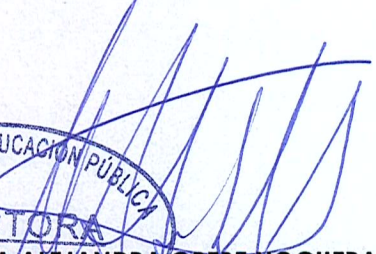
DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA declara conocer y se obliga a cumplir el Modelo de Prevención de Delitos que la Universidad Diego Portales y sus Relacionadas ha implementado en cumplimiento de la Ley N°20.393 sobre Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas, respecto a todos aquellos ilícitos incorporados por ésta y sus modificaciones posteriores, que se encuentren vigentes a la época de celebración del presente contrato, y todas aquellas que se incorporen durante la vigencia de éste, modelo que se encuentra publicado en el sitio web de la Universidad.

Ante cualquier irregularidad o vulneración de las normas y principios que informan la Ley N° 20.393, **DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA** se compromete a informar a la Universidad Diego Portales y Relacionadas y tomar inmediatamente las medidas necesarias para esclarecer los hechos y evitar cualquier daño eventual al patrimonio o imagen de la Universidad Diego Portales y Relacionadas. Para ello se encuentra habilitado el canal de denuncias en el sitio web de la Universidad.

DÉCIMO QUINTA; EJEMPLARES

El presente Convenio se firma en dos (2) ejemplares, de idéntico tenor y data, quedando uno de ellos en poder de cada Parte.


JUAN CRISTÓBAL MARÍN CORREA
Representante Legal
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES


MARÍA ALEJANDRA GREBE NOGUERA
Directora
DIRECCIÓN EDUCACIÓN PÚBLICA






ANEXO 4: CONSENTIMIENTO INFORMADO ESTUDIOS DE CASO



UNIVERSIDAD
DE GRANADA

Investigación “Causas y consecuencias del sentido que los líderes escolares dan a una reforma a gran escala en Chile”

Compromiso de Investigación / Consentimiento Informado

En el marco de la investigación que estoy desarrollando en mi Doctorado en Ciencias de la Educación (Universidad de Granada), denominada **“Causas y consecuencias del sentido que los líderes escolares dan a una reforma a gran escala en Chile”**, cuyo objetivo consiste en *“comprender cómo los líderes crean sentido y adhieren (o no) a una reforma a gran escala que se está poniendo en marcha en Chile (nueva educación pública), las variables que influyen en esa creación de sentido y adhesión, y los efectos que todo este proceso tiene en la implementación y los resultados de esta política a nivel de las escuelas”*, y que pondrá foco en la visión que los directores, directores y profesores encargados tienen del proceso de implementación de la Nueva Educación Pública y su evolución en el tiempo, me comprometo a:

- Usar la información recogida en las entrevistas y visitas a los establecimientos para fines estrictos de investigación, excepto que se cuente con la autorización expresa de los entrevistados.
- Mantener en completo anonimato las opiniones entregadas en el marco de la investigación, cuidando así la integridad de los líderes escolares participantes.
- Entregar, durante y al final del proceso de investigación, una copia del o los informes del estudio y sus publicaciones asociadas a cada uno de los participantes.

Nombre: Gonzalo Muñoz Stuardo

Rut: 13657992-4

Fecha: 25 de junio, 2021

Por mi parte, como participante de la investigación, declaro que

- Conozco los objetivos del proyecto antes mencionado y valoro el aporte que éste puede realizar a la implementación de políticas educativas en Chile
- Acepto participar en este estudio, obviamente en la medida de mis posibilidades y tiempos disponibles
- Se me ha comunicado que la información entregada sólo será utilizada para el objetivo antes indicado y que se asegurará mi anonimato, mediante la confidencialidad en la información entregada.
- Conozco el derecho que poseo de retirarme del estudio en cualquier momento si así lo considero pertinente

Firma:

Nombre:

Rut:

ANEXO 5: ESTADÍSTICOS DE ÍNDICES E ÍTEMS DE LA ENCUESTA

Estadísticas descriptivas de los índices y variables incluidos en el análisis de senderos

Tabla: Descriptive Statistics (N = 258)					
	Mean/Prop.	Freq.	SD	Min.	Max.
Índice de Sentido	.00		1.00	-2.69	.96
<u>Valoración (significado abierto)</u>					
Negativo	.17	43			
Neutro	.09	24			
Positivo	.74	191			
<u>Definición NEP (significado cerrado)</u>					
Administrativo	.25	64			
Pedagogía	.24	61			
Paradigma	.52	133			
<u>Importancia NEP (pertinencia)</u>					
No importante	.07	19			
Neutro	.18	46			
Importante	.75	193			
<u>Expectativa NEP</u>					
Ha disminuido	.19	50			
Neutro	.25	65			
Ha aumentado	.55	143			
Índice de adhesión	.00		1.00	-3.09	1.08
<u>Equipo comprometido</u>					
No comprometido	.10	26			
Neutro	.26	67			
Comprometido	.64	165			
<u>Expectativa sobre implementación</u>					
Ha sido peor	.35	90			
Neutro	.33	86			
Ha sido mejor	.32	82			
<u>Me siento protagonista del cambio</u>					
No protagonista	.06	15			
Neutro	.11	28			
Protagonista	.83	215			
Índice Calidad de la implementación	.00		1.00	-1.85	1.07
<u>La NEP ha impactado el trabajo en mi establecimiento</u>					
No ha impactado	.21	53			
Neutro	.31	79			
Ha impactado	.49	126			
<u>La NEP ha impactado mi trabajo como director</u>					

No ha impactado	.17	43		
Neutro	.26	68		
Ha impactado	.57	147		
<u><i>La NEP se ha traducido en un mejor trabajo pedagógico</i></u>				
No ha impactado	.25	64		
Neutro	.34	87		
Ha impactado	.41	107		
<u><i>La NEP se ha traducido en un mejor trabajo de gestión</i></u>				
No ha impactado	.25	65		
Neutro	.29	75		
Ha impactado	.46	118		
Índice de Apoyo	.00		1.00	-3.85 .79
<u><i>Tengo claridad de lo que se espera de mi</i></u>				
No tengo claridad	.05	13		
Neutro	.16	42		
Tengo claridad	.79	203		
<u><i>Estoy preparado para cumplir con las exigencias</i></u>				
No estoy preparado	.02	5		
Neutro	.13	33		
Estoy preparado	.85	220		
<u><i>He recibido la preparación adecuada para este proceso</i></u>				
No estoy preparado	.14	36		
Neutro	.26	67		
Estoy preparado	.60	155		
<u><i>Me he sentido apoyado por los equipos SLEP</i></u>				
No me he sentido apoyado	.21	53		
Neutro	.16	41		
Me he sentido apoyado	.64	164		
Otras variables				
Sexo	.54		.50	.00 1.00
ADP (Concurso para el cargo)	.53		.50	.00 1.00
¿Cuántos años de experiencia tiene Ud como director(a) o encargado(a) de estable	12.31		9.50	.00 46.00
¿Cuántos años lleva Ud como director(a) o encargado(a) en su actual establecimie	6.72		6.45	.00 39.00
<u><i>GSE</i></u>				
Bajo (A)	.46	119		
Medio-Bajo (B)	.43	110		
Medio (C)	.11	29		

¿Cual es la matrícula total de su establecimiento?	276.55	260.04	2.00	1247.00
<u>Tipo EE2 (tipo de colegio)</u>				
Párvulo	.12	31		
Escuela Básica	.61	157		
Colegio o Liceo	.27	70		
<u>SLE Año (de ingreso al sistema)</u>				
2018	.33	84		
2019	.15	38		
2020	.53	135		