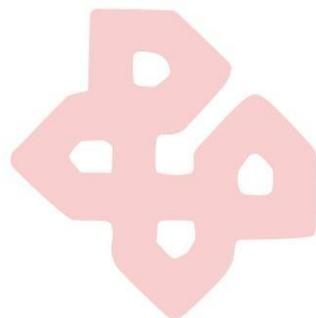


Firma invitada

SENSE-MAKING Y LIDERAZGO ESCOLAR EN EL INICIO DE UNA REFORMA A GRAN ESCALA: EL CASO DE LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA EN CHILE

Sense-making and school leadership at the beginning of a large-scale reform: the case of the new public education in Chile



Gonzalo Muñoz Stuardo
Universidad Diego Portales (Chile)
E-mail: gmunozstuardo@gmail.com
ORCID ID: 0000-0001-7219-0841

Resumen:

Este trabajo presenta los primeros resultados de una investigación que busca comprender cómo los líderes escolares “crean sentido” durante la fase inicial de una reforma a gran escala que ha comenzado a implementarse en Chile, conocida como “Nueva Educación Pública” (NEP). Se realizaron entrevistas semiestructuradas a doce directores de escuelas que participan en esta reforma. Los resultados arrojan que existe una amplia diversidad de significados asociados a la NEP, que pueden clasificarse en tres principales (“cambio de paradigma”, “cambio pedagógico” y “cambio burocrático”). La indagación permitió adicionalmente identificar algunos factores asociados al significado que los líderes asignan a la Nueva Educación Pública, así como describir las primeras consecuencias que tiene este proceso de “sense-making” en la implementación de esta reforma a

nivel de las escuelas. Se discuten algunas implicancias para el diseño e implementación de reformas a gran escala.

Palabras clave: creación de sentido, reforma educativa, implementación de reformas, liderazgo escolar.

Abstract:

This paper presents the first results of a research that seeks to understand how school leaders "make sense" during the initial phase of a large-scale reform that has begun to be implemented in Chile, known as "New Public Education" (NPE). Semi-structured interviews were conducted with twelve school principals participating in this reform. The results show that there is a wide diversity of meanings associated with the NEP, which can be classified into three main ones ("paradigm change", "pedagogical change" and "bureaucratic change"). The research also made it possible to identify some factors associated with the meaning that leaders assign to the New Public Education, as well as to describe the first consequences of this "sense-making" process in the implementation of this reform at the school level. Some implications for the design and implementation of large-scale reforms are discussed.

Key Words: sense-making, school reform, reform implementation, school leadership.

1. Introducción

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 es contundente respecto a la complejidad del fenómeno del cambio a gran escala, aunque sabemos 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).

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 (Cox, 2003; Weinstein y Muñoz, 2009; Martinic y Elacqua, 2010; Verdejo, 2013; Bellei y Vanni, 2015; Carrasco y Flores, 2019; Bellei y Muñoz, 2021), 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 traducir sus objetivos en prácticas concretas en la base del sistema educativo, tema ampliamente estudiado en otras latitudes (Spillane, Reiser & Reimer, 2002; Honig, 2006; 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 - a nivel 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; Pont, 2020). Esto se suma a su rol mediador entre las políticas y la escuela, que termina configurando la manera en la que esa política es interpretada e implementada en una comunidad educativa (Reid, 2018; Weinstein, Muñoz y Rivero, 2018).

Este trabajo busca contribuir aportando conocimiento sobre el rol específico que cumplen los líderes escolares en la implementación de una reforma a gran escala, particularmente en el caso del sistema escolar chileno y su proceso de transformación institucional de la educación pública. El objetivo del artículo es describir cuál es el sentido que los líderes escolares le asignan a este proceso de reforma en una fase inicial de su puesta en marcha, cuáles son los factores que influyen en ese proceso y cuáles son las consecuencias que esta creación de sentido tiene en la primera fase de implementación de esta política.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se describen algunos antecedentes conceptuales relevantes, sobre el rol de los directivos escolares en los procesos de reforma y sobre el “sense-making” como perspectiva para analizar este rol. La siguiente sección describe la reforma que es objeto de estudio: la Nueva Educación Pública. Luego se presenta brevemente la metodología utilizada. La sección posterior aborda los resultados de la investigación, distinguiendo entre i) el sentido que los líderes escolares asignan a esta reforma y las consecuencias que esto tiene en la primera etapa de su implementación y ii) los factores que inciden en ese proceso de creación de sentido. El apartado final discute los principales resultados de la investigación y proyecta alguna de sus implicancias.

2. Antecedentes

2.1. Implementación de reformas a gran escala y su relación con el liderazgo escolar

Las reformas educacionales a gran escala pueden definirse como un cambio profundo en la estructura del sistema educativo (Fagerling 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). La eficacia 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 solo una variable más entre varios otros factores que determinan la práctica educacional (McLaughlin, 1987; Sarason, 1990; Elmore, 2010; Hargreaves y Shirley, 2012).

La investigación educacional ha observado con detención hace ya varias décadas la importancia que tiene más específicamente la fase de implementación de

las reformas para el logro de sus objetivos (Elmore, 1983; Honig, 2006; Datnow y Park, 2012; OECD, 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 en el último tiempo 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). La evidencia indica que los “implementadores” traducen las políticas elaborando su propia interpretación y contextualización (McLaughlin, 1987; Spillane et al, 2002; Braun 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).

Dado el carácter estratégico de su posición para interpretar y “poner en práctica” las políticas, cada vez se estudia con mayor atención el rol particular que tienen los líderes escolares (directores y otras funciones directivas) en la implementación de éstas (O'Laughlin y Lindle, 2015; Weinstein et al, 2018). La evidencia reciente indica que los directores - dado que lideran la construcción de significado respecto a las demandas externas (Bridwell-Mitchell, 2015) y administran la compleja tensión entre éstas y las prioridades internas de la escuela (Liljenberg, 2015) - inciden de forma relevante en la disposición favorable o resistencia de las escuelas y sus profesores frente a los cambios que las políticas proponen (Molla y Gale, 2019). El éxito de la implementación dependería de esta manera, al menos parcialmente, de la medida en que los líderes escolares aceptan y 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 con las políticas dan su propio significado y ajustan sus percepciones sobre ésta en función de su contexto local, afectando así la implementación en su escuela (Coburn, 2005; Spillane et al, 2002). Las investigaciones demuestran también 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; Hooge y Pont, 2020).

2.2. El “sense-making” de las reformas: definición, aspectos clave y particularidad en el caso de los líderes escolares

Una de las perspectivas conceptuales más interesantes para dar cuenta de la forma en la cual los actores - en este caso los líderes escolares - se relacionan con las políticas o reformas educacionales es la del “sense-making” (“hacer sentido”, en español). Este concepto, proveniente del campo de estudio de las organizaciones y que se ha ido extendiendo a distintas disciplinas (Weick, 1995), puede definirse como el “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). Frente a este escenario desconocido (en el que se produce un desfase entre lo que se espera y se experimenta), las personas y organizaciones construyen un significado que le da una estructura a la situación y hace posible la acción en este nuevo marco (Ganon-Shilon y Schechter, 2018). Este proceso cognitivo se desarrollaría además en una secuencia de pasos que van desde el darse cuenta de la situación novedosa (fase de “creación”) hasta articular una explicación para favorecer la comprensión de otros y actuar (fase de “puesta en práctica”), pasando como paso intermedio por el intento de formular una explicación o interpretar el nuevo acontecimiento (fase de “interpretación”) (Weick, 1995).

El enfoque del *sense-making* es útil para entender cómo los individuos procesan, interpretan y en última instancia aplican una determinada tarea, y por lo mismo es pertinente para analizar procesos de cambio educativo a gran escala. Se trata de una perspectiva que complejiza la relación entre los actores y las políticas, incorporando a los primeros como un agente decisivo en su éxito o fracaso. Como describen 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”.

Aún cuando parte importante de la aplicación del enfoque del *sense-making* se ha dirigido hacia los docentes como agentes clave en esta construcción de sentido, en la última década, la investigación ha ido dando mayor relevancia al rol que cumplen los líderes escolares (Coburn, 2005). 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, que afecta la forma en la que se aplican las reformas (Bridwell-Mitchell, 2015). 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* 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).

Este campo de estudio ha ido produciendo evidencia sobre cómo los líderes escolares se vinculan con políticas del más diverso tipo. La mayoría de estos estudios converge en dos resultados principales que son determinantes para comprender los procesos de implementación de las reformas a gran escala: 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; Ingle et al, 2011; Rigby, 2015; Gawlik, 2015; Augustinsson et al, 2018; Ganon-Shilon y Schechter, 2017; Nordholm et al, 2021; Trujillo et al, 2021).

Los estudios en este campo han avanzado también en identificar los factores que influyen en cómo los líderes escolares entienden y dan sentido a las reformas y nuevas políticas. 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; Coburn, 2005; Spillane et al, 2006; Evans, 2007; Carraway and Young, 2015). El segundo está determinado por 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). Más allá de esta distinción entre factores individuales y sociales, la construcción de sentido se cultiva siempre en la interacción social, la conversación y la negociación entre actores e instituciones (Coburn, 2001).

Finalmente, la investigación sobre el *sense-making* que producen los líderes escolares ha acumulado evidencia respecto a las consecuencias de este proceso. Dos son principalmente esas consecuencias. En primer lugar, afectaría la calidad de la implementación y por tanto la capacidad de la política de traducirse en cambios a nivel de práctica educativa, ya que la construcción de sentido condicionaría en último término las posibilidades de aprendizaje y cambio organizacional (Ganon-Shilon y Schechter, 2018; Sandberg y Tsouskas, 2020). En segundo lugar, el proceso de *sense-making* afectaría también la adhesión/resistencia y valoración de los actores 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).

3. Contexto de Investigación: Nueva Educación Pública en Chile

Este estudio 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 (NEP). Esta reforma pone fin a la “municipalización” implementada durante los años 80 mediante un proceso gradual que se extendería, en principio, hasta el 2025. La modificación más importante de esta ley es que mandata un cambio en la dependencia o administración de los jardines infantiles, escuelas y liceos públicos, lo que implica que la responsabilidad directa de administrar los establecimientos educacionales es 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. El objetivo de esta reorganización territorial es acumular, desarrollar e institucionalizar las capacidades profesionales y técnicas en cada territorio, para que los niveles intermedios puedan impulsar el mejoramiento continuo de las unidades educativas (Bellei et al, 2018)¹. La figura siguiente sintetiza la arquitectura de este cambio institucional.

¹ La ley crea también dos órganos consultivos: 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.

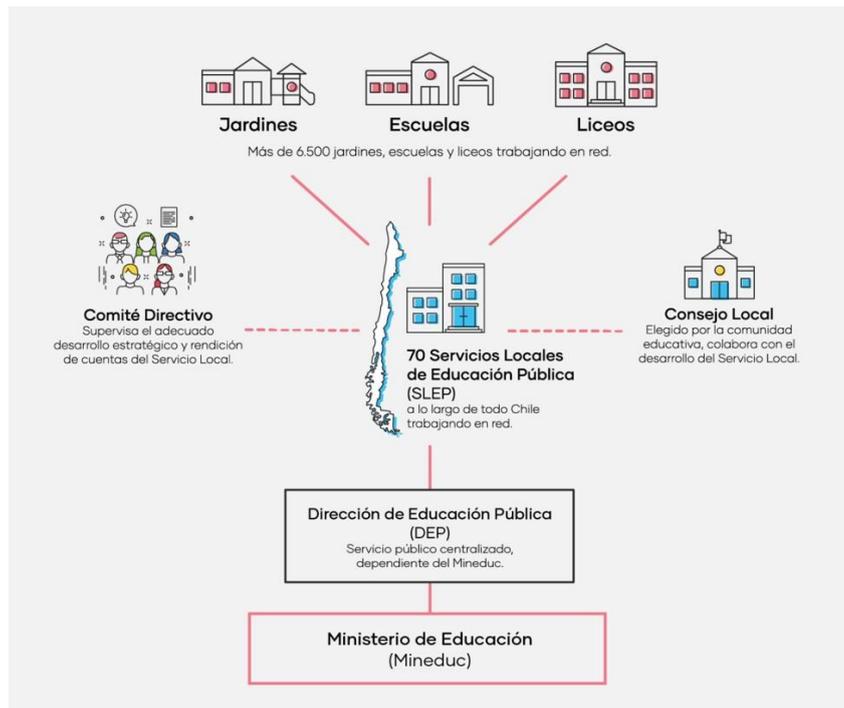


Figura 1. Organización de la Nueva Educación Pública.

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

La hipótesis a la base de esta reforma institucional es que despliegue debería afectar gradualmente el trabajo de las escuelas, por medio de una nueva relación entre éstas y los niveles intermedios, que contarán ahora con una estrategia de desarrollo a 6 años para mejorar la calidad educativa en el territorio y más recursos (financieros y humanos) para acompañar la gestión técnica y administrativa de los equipos de los centros educativos. Además, la nueva institucionalidad fortalece la función directiva (dando roles adicionales a los directores, quienes establecen un convenio de desempeño con sus SLE) y un marco normativo que favorece la participación de los actores 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 NEP es una reforma institucional enormemente compleja, difícil de sintetizar en un artículo como éste. Para efectos de este estudio, además de lo ya planteado, es importante considerar que:

- La “desmunicipalización” de la educación (nombre con el que también se conoce este cambio en Chile) ha sido una demanda importante de una proporción mayoritaria de actores del sistema educacional público, que experimentaron durante mucho tiempo los problemas de la gestión municipal, documentados abundantemente en la investigación nacional (Marcel y Raczynski, 2009; Bellei et al, 2018).

- Aún cuando esta es una reforma de carácter institucional, todos los nuevos instrumentos y procesos que esta ley generan apuntan a fortalecer la experiencia educativa y la calidad de los aprendizajes. La NEP en este sentido supone un impulso de cambio y mejora de la educación, que se espera la reformulación institucional favorezca. Para lograrlo, esta reforma inaugura un dispositivo de planificación institucional en tres niveles: una estrategia nacional de educación pública (con una proyección de 8 años) y estrategias locales de desarrollo (para un período de 6) en cada territorio, que a su vez deberán ser coherente con los Planes de Mejoramiento Educativo de cada centro.
- Como era de esperar, la fase de instalación de este proceso ha enfrentado varias dificultades (Uribe et al, 2019; Donoso, 2020; Anderson et al, 2021; Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública, 2021), lo que se ha traducido en una posición crítica de algunos actores, sobre todo en el profesorado². El contexto en el que se desarrolló esta investigación es precisamente el de estos primeros pasos de la implementación de uno de los 11 servicios locales que se han puesto en marcha hasta el 2021 y que abarcan a un universo total de 184.000 estudiantes.

La Nueva Educación Pública y cómo los actores construyen sentido sobre ella debiera ser objeto de interés de la investigación sobre políticas educativas en Chile y el mundo por dos razones principales. La primera es que se trata de un proceso de cambio sistémico de alta complejidad, que considera una ejecución gradual, y del cual podrán extraerse aprendizajes valiosos para el diseño e implementación de ésta y otras reformas a gran escala. La segunda razón es que, dado que este cambio implica un giro inédito en la dirección de las políticas educativas en Chile - que hasta esta reforma habían seguido un modelo de regulación únicamente basado en el mercado, la privatización y la evaluación estandarizada (Maroy, 2009; Bellei y Muñoz, 2021) - conocer cómo los actores - en este caso los líderes - procesan e interpretan este tipo de reformas será muy relevante para el desarrollo de otras iniciativas de este tipo, orientadas a fortalecer la educación pública.

4. Metodología

El objetivo de este trabajo, como ya se ha enunciado, consiste en describir cuál es el sentido que los líderes escolares le asignan a la reforma a la educación pública en Chile, cuáles son los factores que influyen en ese proceso y cuáles son las consecuencias que esta creación de sentido tiene en la primera fase de implementación de esta política. La pregunta de investigación ha sido: ¿cómo los

² Con todo, la evidencia recogida hasta el momento sobre los procesos de implementación de esta ley dan cuenta de varios cambios positivos en el funcionamiento de la educación pública (Uribe et al, 2019; Consejo de Evaluación, 2020), obviamente con mucha diversidad entre territorios. Además, en el contexto de la pandemia la nueva institucionalidad reaccionó con mayor eficacia que el sistema municipal, facilitando el regreso a clases presenciales en un período mucho menor de tiempo.

directores escolares de un territorio que ha comenzado a implementar la Nueva Educación Pública crean sentido sobre esta reforma a gran escala?³.

Para responder a esta pregunta, se desarrolló una investigación cualitativa basada en entrevistas semiestructuradas, que permitió obtener información sobre cómo los líderes han vivido y significado la primera fase de la reforma a la educación pública. Las entrevistas, además de recoger información sobre el contexto del caso y la experiencia del líder escolar, se centraron en seis temas recurrentes en la investigación sobre liderazgo y *sense-making*, pertinentes para analizar la fase inicial de una reforma o política: i) cuál es el significado que los líderes 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 en este proceso de cambio, iv) qué tan preparado se encontraba como líder y escuela para recibir esta nueva política, v) cuál es la evaluación que tiene de la implementación inicial y sus efectos⁴, y vi) cuánta resistencia y apoyo considera que tiene esta política en su comunidad.

Respecto a la muestra, se seleccionó un grupo de 12 directores de escuelas (primarias y secundarias) de un territorio del sur de Chile que comenzó la aplicación de la reforma a la educación pública en enero del 2021⁵. La elección de las escuelas se realizó intentando garantizar la máxima diversidad de situaciones en términos de tamaño, ruralidad y tipo de enseñanza que se provee (Creswell, 2007), buscando con ello representar de la mejor manera la riqueza de proyectos educativos que existe en el territorio en el que se sitúa este Servicio Local⁶. En el siguiente cuadro se presenta una descripción de los directores y directoras que formaron parte de la muestra.

Tabla 1.

Caracterización de muestra de la investigación

Caso	Género	Años de experiencia como director ⁷	Tipo de Escuela	Nº Estudiantes	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

³ Esta pregunta se inserta en un proyecto mayor (tesis de doctorado) que tiene por objetivo entender cómo los líderes escolares reciben, significan y ponen en práctica los procesos de reforma a gran escala en Chile.

⁴ Como se verá en la presentación de resultados, los efectos que tiene el *sense-making* de los líderes en la implementación misma de esta reforma son abordados en términos muy generales, debido a que la Nueva Educación Pública se encontraba en una fase preliminar de desarrollo al momento de realizar el estudio (el trabajo en terreno se realizó en mayo del 2021, cinco meses después de la puesta en marcha de la reforma en este territorio). Éste será uno de los focos principales de las siguientes etapas de la investigación.

⁵ El sentido de trabajar con una unidad territorial es que esto permitirá abordar en otras fases del estudio las variables relacionadas con el rol que cumple el “nivel intermedio”, que en este caso es precisamente el servicio local.

⁶ El Servicio Local estudiado comprende cinco comunas, 86 establecimientos educacionales, cerca de 1.000 profesores y más de 8.000 estudiantes.

⁷ O “profesor encargado” (figura institucional que existe en Chile para el caso de las escuelas rurales más pequeñas).

5	Femenino	8	Escuela Rural Multigrado	10	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

Las entrevistas se desarrollaron a través de la plataforma zoom en el mes de mayo del 2021. La aplicación de cada una de ellas tomó 54 minutos en promedio. Las entrevistas fueron transcritas íntegramente, lo que permitió una codificación abierta de las mismas y posteriormente un análisis transversal de los datos obtenidos.

5. Resultados

A continuación se presentan los principales hallazgos del estudio. Para ello, inicialmente se describe y clasifica la diversidad de sentidos que los directores asignan a la reforma de la “Nueva Educación Pública”, planteando también brevemente cuáles han sido las consecuencias que ha tenido esta creación de sentido en la primera etapa de implementación de la reforma. Posteriormente, se describen los factores que han influido en este proceso de sense-making.

5.1. Sense-making en la Nueva Educación Pública: diversidad de significados y tres tipos de aproximación desde los líderes

El primer resultado relevante del estudio es que hay una amplia diversidad de definiciones y sentidos que se le asignan a esta reforma en su fase inicial de ejecución en el territorio estudiado. 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 son muy diversas y en varios casos se hizo difícil para los líderes escolares elaborarla. En la tabla siguiente se transcriben algunos ejemplos de la variedad de definiciones que elaboran los directores sobre este proceso de cambio.

Tabla 2.

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

A pesar de la diversidad que puede apreciarse en esta aproximación inicial, el estudio permitió identificar tres tipos de significados que los directores otorgan a esta reforma. En la siguiente tabla se explican estos significados, ejemplificando cada uno con algunas citas de los propios directores y directoras. Por cierto, se trata de “tipos ideales” y énfasis que los líderes escolares relevan en su discurso que, como veremos, en la práctica conviven y se superponen.

Tabla 3.

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

Sense-Making	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	<p><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></p> <p><i>“es una reforma que le devuelve al estado una función primordial, que es liderar la educación pública”</i></p>

	social en Chile (ya que ella contribuiría a la justicia social).	(Entrevistado Escuela Urbana)
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.	<p>“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)</p> <p>“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)</p>
Cambio burocrático	La reforma a la educación pública se trataría 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.	<p>“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)</p> <p>“este es un cambio principalmente organizacional, pero que esperamos tenga efectos educativos lo antes posible” (Entrevistado 4)</p>

Fuente: elaboración propia

Como ya se dijo, esta clasificación de énfasis del *sense-making* no opera de forma excluyente en la interpretación de los líderes escolares. En la siguiente tabla se describe la predominancia que tienen estos tres tipos de significados en los doce casos estudiados (se destaca en negro el sentido prioritario para cada actor entrevistado y en gris la presencia o no de ese tipo de *sense-making* en cada caso). Se puede notar que, para la mayoría de los directores (10 casos), 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. Como además puede apreciarse en la tabla, 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 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.

Tabla 4.

Predominancia de tipos de sense-making sobre la Nueva Educación Pública en los casos estudiados

Categoría de Sense-Making	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

El estudio indagó adicionalmente en las primeras consecuencias que este proceso de *sense-making* ha tenido en la implementación de la política a nivel de las escuelas. El resultado más importante al respecto es que, a pesar de la diversidad de visiones y definiciones que los directores construyen sobre la NEP, ninguno de ellos reconoce una resistencia alta a este proceso de transformación, cuestión que en su opinión ha logrado transmitirse a las comunidades educativas que dirigen. Con todo, existe una relación clara 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: el nivel de adhesión aumenta cuando se interpreta como un cambio de paradigma y se reduce cuando su sentido prioritario es el del cambio meramente burocrático. Un sentido más trascendente de esta reforma se traduce entonces, a la luz de la evidencia recopilada, en una mayor valoración y adhesión de los líderes a la reforma en su etapa inicial de implementación.

“Yo me considero un director completamente alineado a este cambio que implica la NEP...es cierto que existe una resistencia en el equipo docente, pero esto está centrado en un grupo específico de profesores y tiene más que ver con algunos problemas de implementación (como contar con recursos pedagógicos a tiempo) y no con el valor mismo de la reforma, creo” (Entrevistado Escuela Urbana)

“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)

5.2. Tres factores clave que influyen en el proceso de sense-making

Un segundo objetivo de este artículo ha sido comprender cuáles son los factores que influyen en el tipo de sentido que asignan los directores a la reforma a la Nueva Educación Pública en su primera etapa de implementación. Se han identificado tres

grupos de variables que permiten entender la diversidad de sentidos y comprender con mayor profundidad cómo se produce el proceso de *sense-making* en la reforma estudiada: i) las disposiciones individuales, experiencia previa y características de los líderes, ii) el contexto escolar en el que se desarrolla todo este proceso y iii) algunas características de la propia política (diseño) y su implementación. A continuación, se explica cómo cada uno de estos factores han influido en el proceso de *sense-making* respecto a la reforma a la Nueva Educación Pública.

a) El peso de la experiencia y la disposición individual

Las disposiciones y experiencias personales de los líderes son, de acuerdo a la evidencia cualitativa recogida, el factor más preponderante para entender la creación de sentido que éstos han desarrollado sobre la Nueva Educación Pública. Esto es consistente con la literatura existente (Sumera et al, 2014; Ganon-Shilon y Shechter, 2017), aunque la fase inicial en la que se encuentra esta reforma parece incrementar su relevancia en comparación con otras variables.

Los niveles de experiencia de los líderes influyen en primer lugar en el sentido de que una trayectoria más corta en la función directiva se asocia a una predisposición más abierta (de menor resistencia) frente a las políticas y a una mayor neutralidad frente al cambio, lo que hace que en este tipo de casos - directores con una experiencia de 3 años o menos, por ejemplo - el peso de la implementación misma (con sus aciertos y problemas) sea más determinante en el proceso de *sense-making*. En el caso de los directores con más experiencia y formación esto cambia, produciéndose un doble fenómeno. Por una parte, la evaluación de las políticas que les ha tocado implementar anteriormente afecta la relación que establecen con esta nueva reforma, por lo que tienden a otorgarle un sentido menos positivo y a considerarla más formal que sustantiva (o más burocrática que de paradigma) en la medida que su propia experiencia con las políticas o reformas ha sido menos favorable; por otro lado, la mayor experiencia y formación operan como “moderadores”, ya que los directores con mayor trayectoria tienden a analizar más reflexivamente la complejidad de la reforma y construyen una expectativa más realista sobre sus efectos.

“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)

Las experiencias previas dialogan y se entrecruzan con las disposiciones emocionales de los líderes frente a esta reforma y las políticas en general (Ganon-Shilon y Schechter, 2017). En términos generales, la disposición emocional frente a esta reforma es positiva, sobre todo entre quienes comparten la dirección política/ideológica del cambio. En los casos en los que esto no se produce, lo que predomina es el escepticismo - más que la resistencia - frente a la posibilidad de que esta reforma cambie la situación de la educación pública. Ese escepticismo es significativamente mayor en los casos de directores que otorgan un sentido más

limitado a esta reforma (cambio burocrático). Todos los directores reconocen que esta disposición emocional favorable inicial puede variar si los problemas de implementación de la reforma persisten.

“Los directores estamos todos con una disposición bastante positiva, a pesar de que nuestras experiencias previas con los municipios son muy diversas. Los colegas siguen creyendo en este proceso, aunque me preocupa que a la NEP le estamos pasando la cuenta por muchas cosas muy rápido y eso lo veo como un riesgo, porque es obvio que existen problemas y la gente tiende a ser poco autocrítica y dejarle toda la responsabilidad de esos problemas al nuevo sistema” (Entrevistado Liceo Técnico-Profesional)

Finalmente, la forma en la que líderes entienden su nivel de protagonismo e involucramiento (Viennet y Pont, 2017) en el resultado de la política o reforma en la escuela es otro factor determinante en el proceso de *sense-making*. Esta investigación muestra que en general los directores no se consideran un actor preponderante en los procesos clave de la Nueva Educación Pública, a pesar de que la ley actualiza algunas funciones que estos líderes deben cumplir en sus escuelas. Sin embargo, hay algunas variaciones interesantes: cuando los directores asumen una posición protagónica y de mediación de las políticas (lo que ocurre en aproximadamente la mitad de los casos), éstos tienden a construir un sentido más positivo y completo de la reforma (perspectivas de “cambio de paradigma” y “cambio pedagógico”). Por otro lado, los líderes escolares que se posicionan desde un rol de “espectador” construyen un sentido más limitado de la reforma, lo que tiende a asociarse a una posición más crítica y escéptica.

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

b) El peso del contexto escolar

Un segundo grupo de variables que permite comprender el proceso de *sense-making* que desarrollan los directores es el que se relaciona con el contexto escolar. En este plano, cuando la escuela o liceo se encuentra en un buen momento (situación general de estabilidad, procesos escolares y resultados de aprendizaje positivos, 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 del centro, tiende a recibirse con una expectativa acotada y es percibida como un posible riesgo para la posición en la que se encuentra la institución escolar. Esto es consistente con la literatura internacional, en el sentido de que las reformas producen en la gestión directiva una tensión entre las demandas internas (por lo general bien procesadas en los casos en los casos de escuelas que no

enfrentan grandes problemas en su funcionamiento) y las nuevas exigencias externas, lo cual afecta decisivamente el proceso de *sense-making* que desarrollan los líderes escolares (Liljenberg, 2015). De todas maneras, el mayor escepticismo y dificultad para valorar positivamente esta reforma convive en el caso de estas escuelas con una mayor seguridad respecto a la capacidad que tendrá la comunidad educativa para enfrentar los desafíos que esta política implica.

“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).

Además de la situación en el que se encuentra la escuela, el *sense-making* que elaboran los líderes respecto a la Nueva Educación Pública está fuertemente relacionado con la experiencia previa que cada comunidad había tenido con la estructura municipal (que esta reforma modifica y reemplaza). Las escuelas que antes de este cambio habían desarrollado una relación positiva y cercana con el municipio, que recibían un apoyo técnico regular de este sostenedor y que no habían sufrido los problemas financieros que en Chile ha caracterizado a gran parte de la educación pública (Bellei et al, 2018), 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.

“La gestión del municipio en nuestro caso era total y en general podíamos solucionar todos los problemas, porque teníamos una relación cercana. Ahora es difícil captar la atención del Servicio Local y los procesos son más lentos que antes. Espero que esto vaya mejorando, porque si no no tendría sentido. Yo estaba bien entusiasmado al comienzo de este cambio, pero ahora ya no tanto” (Entrevistado Escuela Rural).

Finalmente, los líderes educativos provenientes de contextos escolares que atienden a poblaciones específicas y que han sido históricamente postergadas a un segundo plano en las políticas educacionales, al contrario de lo que podría suponerse y aún cuando les cuesta más apreciar los cambios concretos que esta reforma implica para ellos, se relacionan con esta nueva reforma desde una perspectiva positiva, considerándola una nueva oportunidad para la mejora de las condiciones en las que opera la educación pública y por tanto para la calidad del proceso educativo en esos lugares. Esta conexión estrecha entre el *sense-making* y la identidad que caracteriza a las instituciones educativas de determinados contextos (Andersson, 2020) se produce sobre todo en los directores o profesores encargados de las escuelas rurales y pequeñas.

“Aunque en principio estamos ahora más lejos del sostenedor, el servicio local tendrá un área especial para la educación rural. Al menos en el discurso y en las conversaciones de las reuniones estamos mucho más presentes como educación rural. Hemos sido tanto tiempos poco prioritarios que veo la NEP como una nueva oportunidad para que esto cambie, porque se supone que de eso se trata esta reforma” (Entrevistado Escuela Rural Multigrado)

Es importante aclarar que el “contexto pandemia” en el cual se desarrolló el trabajo en terreno de esta investigación apareció como un factor de baja relevancia en el proceso de producción de sentido que desarrollaron los líderes escolares. Esto probablemente se debe a que este ciclo inicial de *sense-making* respecto a la NEP se produce con una fuerte incidencia de condiciones previas (como la experiencia de los líderes), pero también porque la crisis provocada por el COVID-19 afectó a todo el nuevo sistema sin distinción. Con todo, los líderes escolares reconocen que la nueva institucionalidad que crea esta reforma ha tenido más herramientas para enfrentar la compleja situación que ha implicado la pandemia para la provisión educacional.

c) El peso de la propia política y su implementación

La implementación de la política también ha afectado el proceso de creación de sentido que producen los líderes escolares. Aún cuando la Nueva Educación Pública se encuentra dando recién sus primeros pasos y el proceso de ejecución de esta reforma es en teoría menos decisivo en este proceso de *sense-making* en comparación con las variables individuales y de contexto, la evidencia entrega algunas claves interesantes, todas en la línea de explicar la dificultad para construir un sentido compartido sobre la reforma a la educación pública entre los líderes.

La primera de estas claves es que, dado que esta ley ha tenido problemas importantes de implementación en su primera fase - asociada sobre todo a cuestiones operativas pero fundamentales, como el pago de remuneraciones o la llegada oportuna de los recursos pedagógicos a los centros educativos (Uribe et al, 2019; Consejo de Evaluación de la Nueva Educación Pública, 2021) -, los actores reconocen que el sentido y valor que se le asigna a esta reforma se ha ido modificando de manera dinámica en estos primeros meses, moviéndose hacia una posición cada vez menos positiva. Aún cuando no puede hablarse en estricto término de resistencia al cambio (ya dijimos en una sección anterior que hasta el momento no era éste un problema generalizado al momento de realizar este estudio), sí es cierto que la implementación ha comenzado a afectar los niveles de adhesión a esta reforma.

“Acá todos los profesionales y asistentes han mostrado un fuerte compromiso con este cambio porque se movilizaron 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).

Un segundo elemento importante asociado a la implementación es que el débil apoyo o preparación que los directores percibieron en la puesta en marcha de la reforma habría afectado el proceso de *sense-making*, inhibiendo la construcción de un sentido compartido respecto a esta política por parte de los directores. Los directores critican lo que a su juicio fue la inexistencia de una estrategia de preparación y alineamiento de los actores educacionales, lo que sumado a la poca proactividad de la mayoría de los directores (reconocida por ellos mismos), generó un vacío de información y significado que se termina reemplazando con las experiencias y

concepciones de cada uno. Algunos líderes mencionaron a las redes locales de directivos como un espacio relevante de dotación de sentido, aunque estos espacios han operado de forma intermitente, auto gestionada en la mayoría de los casos y sin una agenda de trabajo clara.

“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)

Un último elemento que las entrevistas permiten identificar como decisivo en el proceso de *sense-making* tiene que ver con el escaso nivel de influencia y decisión que los directores han tenido en el diseño e implementación de la reforma. Los directores creen que esta reforma no les entrega un poder de decisión en ninguna materia concreta relevante, que no son parte de las discusiones asociadas a las revisiones que esta nueva política requiere y que tienen puramente un rol de “ejecutores” de lo que tanto la ley como su nuevo empleador establece, lo que ha operado como una barrera para la construcción de sentido e involucramiento frente al cambio (Sarason, 1990).

“Esta ley nos da algunas atribuciones adicionales a nosotros los directores y se crea este espacio llamado Conferencia de Directores, pero en la práctica esta reforma no nos ha empoderado como líderes. Ojalá se nos consulte frente a decisiones importantes, porque yo ahora me siento más como un recipiente que otra cosa” (Entrevistado Escuela Urbana)

6. Discusión: oportunidades y riesgos de un “sense-making” abierto

La hipótesis que está a la base de este artículo es que los líderes escolares tienen una incidencia determinante en el éxito o fracaso de las reformas educacionales a gran escala, y que esa incidencia a su vez se relaciona, centralmente, con el sentido que estos actores les dan a esas políticas, lo que termina afectando el compromiso, adhesión y “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*”), las variables que influyen en dicho proceso y los efectos que este ciclo tiene en la implementación y resultados de reformas a gran escala como el de la Nueva Educación Pública. Comprender este fenómeno es especialmente para países como Chile, que muestran un fuerte dinamismo en sus políticas en los últimos años y que ha iniciado recientemente un ciclo de reformas estructurales para mejorar la calidad y equidad de su sistema educativo (Muñoz y Weinstein, 2019; Bellei y Muñoz, 2021).

La evidencia recopilada en esta investigación indica que la Nueva Educación Pública es una reforma que se encuentra en pleno proceso de interpretación por parte de los líderes escolares, lo que se traduce en una amplia variedad de significados y en

una cierta ambigüedad en la comprensión que estos actores tienen de 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 (Gawlik, 2015; Daas et al, 2021), en los que predomina la confusión y la dificultad para construir un sentido compartido respecto al cambio y donde toman fuerza factores clave como los conocimientos y experiencias previas de quienes se enfrentan a estas nuevas políticas.

La investigación permite concluir que los directores tienden a asignar tres tipos de sentido a la Nueva Educación Pública en su fase inicial de implementación, así como también que la forma en la que opera este proceso de *sense-making* produce una combinación de estas asignaciones de sentido en cada caso estudiado. La mayoría de los directores tiende a asignarle a la NEP el sentido de un cambio pedagógico que se espera tenga efectos en la calidad de la educación pública. La evidencia recopilada confirma además que el significado que se construye frente a la reforma tiene un efecto evidente en la valoración que los actores le asignan a este cambio y por lo mismo en el compromiso o resistencia con el que se enfrentan a esta política. En este sentido, a pesar de la amplia diversidad de visiones sobre la NEP, en general existe una valoración positiva en los directores, aunque esta predisposición es mayor cuando su noción de la NEP es más compleja o trascendente (cambio educacional y/o de paradigma).

También en términos de las consecuencias que tiene este proceso de *sense-making*, dos hallazgos son relevantes para entender el presente de la implementación de la Nueva Educación Pública y proyectar su futuro: i) si bien los líderes escolares han asumido hasta el momento con compromiso la tarea de implementar esta transformación institucional, lo que implica entre otras cosas cuidar la forma en la que su propia comunidad asume este cambio (transmitiendo hacia esa comunidad una valoración positiva), esta adhesión es frágil y depende en parte importante de los resultados que vaya mostrando esta reforma en el futuro, y ii) los directores, en parte porque se han sentido poco involucrados/preparados en el proceso de implementación y porque no ven todavía en qué medida esta reforma potencia su propio liderazgo, han tendido en su mayoría a tomar una posición pasiva y expectante frente a esta reforma, lo que inhibe su potencial de cambio a nivel de las unidades educativas.

El estudio por otro lado ha demostrado que en el proceso de *sense-making* que desarrollan los líderes escolares en Chile intervienen tres tipos de variables o factores: i) las disposiciones individuales, experiencia previa y características de los líderes, ii) el contexto escolar en el que se desarrolla este proceso de creación de sentido y iii) algunas características de la propia política (diseño) y su implementación. Las dos primeras dimensiones o grupos de variables han sido foco prioritario de las investigaciones sobre *sense-making* y liderazgo (Sumera et al, 2014; Ganon-Shilon y Schechter, 2017), mientras que la tercera - en parte porque los estudios siempre se realizan una vez que la reforma ya se ha iniciado y observan poco la interacción entre su ejecución y la creación de sentido - ha sido menos relevada por los estudios en este campo, por lo cual ésta debiera ser un ámbito a profundizar en próximas investigaciones.

El cuadro siguiente sintetiza los factores que han influido en el proceso de creación de sentido que los directores han elaborado sobre la Nueva Educación Pública, los tipos de sentido identificados y las primeras consecuencias que esta combinación de variables ha provocado a nivel de las comunidades y sus líderes.

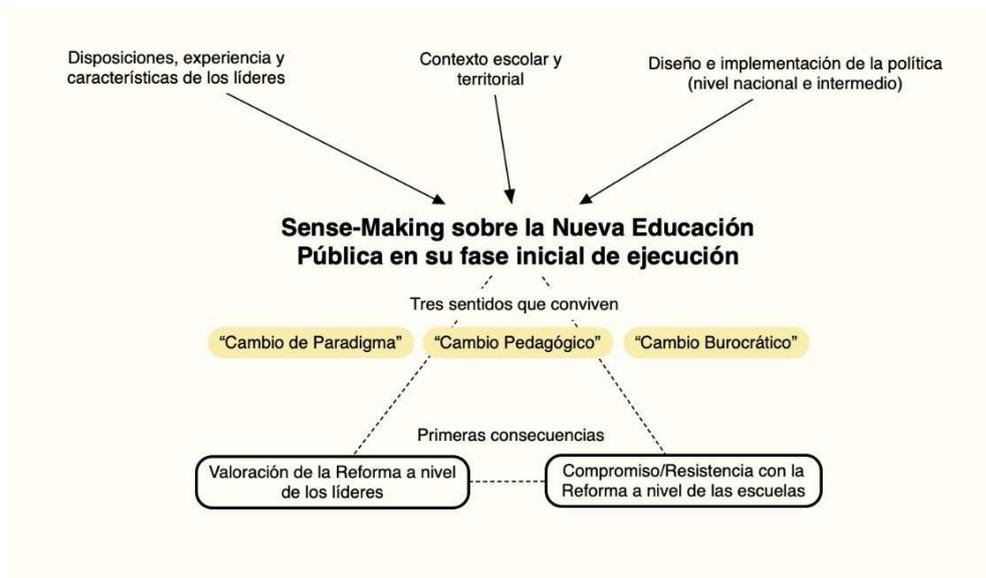


Figura 2. Factores que influyen en el Sense-Making sobre la Nueva Educación Pública

Fuente: elaboración propia

Este estudio tiene varias implicancias para el diseño e implementación de la Nueva Educación Pública, que por cierto pueden extrapolarse a otras reformas a gran escala. La más importante 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. Los líderes necesitan i) claridad sobre lo que se espera específicamente de ellos en el proceso de cambio, ii) atribuciones concretas que favorezcan su compromiso con el cambio (por ejemplo, proponer al Servicio Local iniciativas de mejoramiento escolar) (Sarason, 1990) y iii) espacios formativos y mecanismos de apoyo especiales que los preparen - antes y durante la reforma - para adaptar las políticas a las necesidades de sus contextos y hacer frente a los desafíos que esas políticas imponen (Meyers y Hambrick, 2020; Acton, 2021). Los niveles intermedios (esencia del nuevo sistema de educación pública en Chile) 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 (Ganon-Shilon y Shechter, 2016; Henriksen, 2018).

La función directiva escolar en los últimos años ha visto crecer de forma significativa sus demandas y exigencias (Wag et al, 2021) cuestión que se ha intensificado con la crisis provocada por la pandemia (Hooge y Pont, 2020). 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).

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.
- 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. (2021). Reforming public education in Chile: The creation of local education services. *Educational Management Administration & Leadership*, <https://doi.org/10.1177/1741143220983327>
- Andersson, R. (2020). Policy and identification: Exploring the influence of identity perceptions on school leader sense-making in the Swedish school-age Educare. *Management in Education*, <https://doi.org/10.1177/0892020620953594>
- Augustinsson, S., Ericsson, U. & Nilsson, H. (2018). Making Sense of Assignment. *Nordic Journal of Comparative and International Education (NJCIE)*, 2(2-3), 149-164.
- Ball, S. J. & 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.
- Bellei, C., y Vanni, X. (2015). Chile: La evolución de la política educativa, 1980-2014. *Educación en América del Sur*, 1980, 179.
- Bellei, C., Muñoz, G., Rubio, X., Alcaíno, M., Donoso, M. P., Martínez, J., & Díaz, R. (2018). *Nueva educación pública: Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Bellei, C., y Muñoz, G. (2021). Models of regulation, education policies, and changes in the education system: a long-term analysis of the Chilean case. *Journal of Educational Change*, 1-28. <https://doi.org/10.1007/s10833-021-09435-1>
- Braun, A., Ball, S. J., & Maguire, M. (2011). Policy enactments in schools introduction: Towards a toolbox for theory and research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(4), 581-583.

- Bridwell-Mitchell, E. N. (2015). Theorizing teacher agency and reform: How institutionalized instructional practices change and persist. *Sociology of education*, 88(2), 140-159.
- Carrasco, A., y Flores, L. M. (2019). *De la reforma a la transformación: capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena*. 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.
- 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. (2005). Shaping Teacher Sensemaking: School Leaders and the Enactment of Reading Policy. *Educational Policy*, 19(3), 476-509.
- Cohen, D. K., & Ball, D. L. (1990). Relations between policy and practice: A commentary. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 12(3), 331-338.
- Cohen, D. K., & Mehta, J. D. (2017). Why reform sometimes succeeds: Understanding the conditions that produce reforms that last. *American Educational Research Journal*, 54(4), 644-690.
- Cox, C. (2003). *Políticas educativas 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.
- Da'as, 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.
<https://doi.org/10.1108/IJEM-02-2020-0086>
- Datnow, A., & Park, V. (2012). Conceptualizing policy implementation: Large-scale reform in an era of complexity. In Sykes, G., Schneider, B., & Plank, D. N. (Eds.). *Handbook of education policy research* (pp. 364-377). Routledge.
- Donoso-Díaz, S. (2020). *Los nuevos servicios locales de Educación Pública de Chile: desafíos del proceso de implementación inicial*. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Em Educação.
- Elmore, R. (2010). *Mejorando la escuela desde la sala de clases*. Santiago de Chile: Fundación Chile.
- Evans, A. E. (2007). School Leaders and Their Sensemaking About Race and Demographic Change. *Educational Administration Quarterly*, 43(2), 159-188.

- Fagerlind, I., y Saha, L. (1989). *Education, political mobilization and development. Education and national development: A comparative perspective*, Oxford, UK: Pergamon Press.
- 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. *Mejoramiento y Liderazgo en la Escuela*: Once Miradas, 182-192.
- 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. & Schechter, C. (2018). School principals' sense-making of their leadership role during reform implementation. *International Journal of Leadership in Education*, 22(3), 1-22.
- Gawlik, M. A. (2015). Shared sense-making: how charter school leaders ascribe meaning to accountability. *Journal of Educational Administration*, 53(3), 393-415.
- 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.
- Honig, M. I. y Hatch, T. C. (2004). Crafting coherence: How schools strategically manage multiple, external demands. *Educational Researcher*, 33(8), 16-30.
- Honig, M. I. (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.
- Ingle, K., Rutledge, S. & Bishop, J. (2011). Context matters: principals' sensemaking of teacher hiring and on-the-job performance. *Journal of Educational Administration*, 49(5), 579-610.
- Leithwood, K., Harris, A., & Hopkins, D. (2020). Seven strong claims about successful school leadership revisited. *School leadership & management*, 40(1), 5-22.
- Liljenberg, M. (2015). School Leaders as Coupling Agents - Mediating Between External Demands and Internal Values. *Education Inquiry*, 6(4), 457-479.
<https://doi.org/10.3402/edui.v6.25527>

- 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.
- 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.
- McLaughlin, M. W. (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.
- Molla, T., y Gale, T. (2019). Positional matters: School leaders engaging with national equity agendas. *Journal of Education Policy*, 34(6), 858-876.
- Nordholm, D., Arnqvist, A. & 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. <https://doi.org/10.1007/s10833-021-09429-z>
- O’Laughlin, L., & Lindle, J. C. (2015). Principals as political agents in the implementation of IDEA’s least restrictive environment mandate. *Educational Policy*, 29(1), 140-161.
- O’Toole, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288.
- Pont, B. (2020). A literature review of school leadership policy reforms. *European Journal of Education*, 55(2), 154-168.
- 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. <https://doi.org/10.1080/13632434.2018.1508013>
- Reimers, F. M. (2020). *Audacious education purposes: How governments transform the goals of education systems*. Springer Nature.

- Rigby, J. G. (2015). Principals' sensemaking and enactment of teacher evaluation. *Journal of Educational Administration*, 53(3), 374-392. <https://doi.org/10.1108/jea-04-2014-0051>
- 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(May 2016), 295-302.
- Rivas, A., Veleza, C., 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 turn in Latin American education. The emerging era of accountability, control and prescribed curriculum. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 1-19. <https://doi.org/10.1080/03057925.2020.1756745>
- 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, PO Box 44305, San Francisco, CA 94144-4305.
- 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. <https://doi.org/10.1080/15700763.2018.1450513>
- Spillane, J. P., Reiser, B. J., y Reimer, T. (2002). 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. (2002). Managing in the Middle: School Leaders and the Enactment of Accountability Policy. *Educational Policy*, 16(5), 731-762.
- Spillane, J. P., Reiser, B. J., & Gomez, L. M. (2006). Policy implementation and cognition. In M.I. Honig (ed.). *New directions in educational policy implementation*, (pp.47-64). State university of New York Press
- Sumbera, 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. <https://doi.org/10.1080/15700763.2014.922995>
- Tyack, D. B., & Cuban, L. (1995). *Tinkering toward utopia: A century of public school reform*. Harvard University Press.

- 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. <https://doi.org/10.1177%2F0013161X20981148>
- 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, 6. LIDERES EDUCATIVOS, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar: Chile.
- Verdejo, M. I. P. (2013). *Las políticas escolares de la concertación durante la transición democrática*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Verger, A. y Skedsmo, G. (2021). Enacting accountabilities in education: exploring new policy contexts and theoretical elaborations. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 1-11. <https://doi.org/10.1007/s11092-021-09371-x>
- Viennet, R., y Pont, B. (2017). *Education Policy Implementation: A Literature Review and Proposed Framework*. OECD Education Working Papers, 162. OECD Publishing.
- 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. <https://doi.org/10.1007/s11092-021-09368-6>
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- 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.

Cómo citar este artículo:

- 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. DOI: <https://doi.org/10.30827/profesorado.v25i3.22668>