



Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social

**Dilemas organizacionales
en la gestación de un nuevo
sistema de gobernanza
territorial para la educación
escolar pública de Chile.**

Dilemas organizacionales en la gestación de un nuevo sistema de gobernanza territorial para la educación escolar pública de Chile.

Matías Garretón (1), Matías Sanfuentes (1) e Isabel Núñez (2)

(1) COES
(2) CIAE

INTRODUCCIÓN

La Ley de Nueva Educación Pública (NEP) chilena, promulgada el año 2017 e implementada progresivamente desde 2018, ha definido ambiciosos objetivos de reforma estructural del sistema público escolar, con los propósitos de mejorar la calidad de la educación pública y de disminuir la fuerte desigualdad en educación que afecta al país. La NEP determina la creación de una nueva institucionalidad compuesta por una Dirección de Educación Pública (DEP) dentro del Ministerio de Educación (MINEDUC), y por Servicios Locales de Educación (SLE), que operan como nivel intermedio de vinculación entre las escuelas y el ministerio. Además, propone un nuevo sistema que debería reconocer y respetar el contexto territorial y las necesidades locales, otorgando así una mayor autonomía a las comunidades escolares (Secretaría General de la Presidencia, 2015). Por lo tanto, la NEP implica un cambio significativo en los procesos de gestión y en la cultura organizacional, aspirando a la transformación de un modelo educacional neoliberal que promueve la competencia en todos los niveles. Esta reforma propone como alternativa un modelo educativo territorial, con lineamientos a nivel central y una nueva gobernanza que aspire a generar un trabajo en red entre los diferentes actores en el nivel local para la mejora de la educación pública.

Sin embargo, la implementación de la NEP presenta importantes desafíos organizacionales, ya que se proyecta traspasar la administración de establecimientos públicos escolares de los 345 municipios de Chile a 70 territorios donde estos serán gestionados por los respectivos SLE. Aunque estos territorios han sido definidos siguiendo una lógica de agrupamiento de comunas contiguas que presentan similitudes sociales y económicas, existen importantes diferencias de gestión previa entre municipios, que complejizan la organización conjunta de sus establecimientos escolares. Considerando esta dificultad, se definió en un plazo de 8 años para la puesta en marcha de los 70 SLE, que se inició en marzo de 2018 con la instalación de los primeros dos servicios: "Barrancas" en la Región Metropolitana - incluyendo las comunas de Pudahuel, Cerro Navia y Lo Prado - y "Puerto Cordillera", en la Región de Coquimbo - compuesto por las comunas de Coquimbo y Andacollo, siguiendo en el segundo semestre con la instalación de Costa Araucanía y Huasco.

En esta nota presentamos los hallazgos iniciales de un proyecto de investigación-acción que se desarrolla en el SLE de Barrancas, cuyo objetivo es analizar en tiempo real los dilemas y dificultades que surgen durante

la gestación de un nuevo sistema de gobernanza de la educación escolar pública en este territorio. La primera etapa de esta investigación se enfoca en el diagnóstico de la complejidad organizacional que implica una reestructuración de esta magnitud, subrayando la importancia de la definición de roles, normas e incentivos adecuados para que las personas encargadas de administrar el nuevo sistema cuenten con la autoridad y recursos necesarios para cumplir los ambiciosos objetivos que han motivado la creación de la NEP.

Este diagnóstico inicial se basa en 12 entrevistas en profundidad con autoridades y profesionales del SLE de Barrancas y en una jornada de trabajo y reflexión en la que participaron 35 miembros de este servicio. Estos testimonios y experiencias de reflexión colectiva dan cuenta de un escenario bastante adverso para la adecuada gestión de los SLE, debido a un diseño institucional que presenta deficiencias estructurales en cuanto a vacíos legales, ambigua definición de roles, falta de procedimientos y a una dotación insuficiente de recursos financieros y humanos, entre otros factores. A esto se suma la falta de impulso y apoyo político a esta reforma tras el cambio de gobierno, lo que entraba aún más una difícil transición desde un régimen de derecho privado a uno público. Todo lo anterior representa un riesgo para el cumplimiento de los objetivos de la NEP, en cuanto a que reducen la capacidad de los SLE para promover mejoras sustanciales de la calidad de la educación escolar pública en Chile.

A partir del presente diagnóstico inicial de los conflictos organizacionales identificados en este proceso, esperamos aportar elementos que contribuyan a propiciar espacios de resolución de tensiones y de coordinación de los equipos que se integran al nuevo sistema. Asimismo, esperamos que el análisis reflexivo del proceso que está ocurriendo en el SLE de Barrancas contribuya a generar aprendizajes y orientaciones que faciliten la instalación progresiva de los restantes servicios en otros territorios de Chile.

REFORMAS AL SISTEMA ESCOLAR PÚBLICO EN CHILE Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN ESTE ÁMBITO.

La Ley de Nueva Educación Pública (NEP) fue aprobada por el Congreso Nacional en 2017, teniendo como objetivo principal el mejorar la calidad de la educación pública (<https://www.leychile.cl/Navegar?id-Norma=1111237>). Para ello, se determina revertir la política de municipalización de la educación escolar implementado en Chile desde 1976, mediante una nueva institucionalidad encargada de gestionar las escuelas públicas. En particular, se crea la Dirección de Educación Pública (DEP) en el Ministerio de Educación (MINEDUC) y los Servicios Locales de Educación (SLE), entidades intermedias que progresivamente se están haciendo cargo de los establecimientos anteriormente dependientes del nivel municipal.

La implementación de la NEP fue una respuesta del segundo gobierno de Michelle Bachelet a las fuertes presiones políticas para introducir cambios estructurales al sistema educativo chileno, que adquirieron un renovado impulso desde las movilizaciones estudiantiles a partir del año 2011. Asimismo, se basa en un diagnóstico crítico de las consecuencias de la municipalización de la educación escolar, que se desarrolló en un marco normativo neoliberal que promovía la orientación al mercado y la competencia en todos los niveles (Cabalin y Bellei, 2013). Durante este proceso, el MINEDUC transfirió las correspondientes responsabilidades administrativas y financieras a municipios y privados que asumieron la gestión de las escuelas públicas y subvencionadas. De este modo, se debilitó la capacidad de supervisión estatal del sistema, se desmembró la escolaridad pública en más de 340 sistemas diferentes (Aedo y Sapelli, 2001) y se promovió la competencia entre escuelas. Estas características fomentaron la segregación educativa entre escuelas y dentro de ellas (Treviño et al., 2016), con negativas consecuencias para la calidad, la eficiencia y la equidad educativa (Quillian, 2014; Reardon & Owens, 2014; Treviño et al., 2016). Del mismo modo, en comparación con otros países de la OCDE, la calidad de la educación escolar en Chile es deficiente y fuertemente determinada por el nivel socioeconómico de los estudiantes (OCDE, 2017).

Con el objetivo de revertir esta situación, diversas leyes promulgadas en los últimos años se han enfocado en mejorar distintos aspectos de la educación escolar pública, entre las que cabe destacar las siguientes: La ley de Subvención Escolar Preferencial, promulgada el año 2008, introdujo una subvención preferencial para establecimientos educacionales que reciben a un alto porcentaje alumnos socioeconómicamente vulnerables, estableciendo un objetivo de equidad en forma previa al actual ciclo de reformas (<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269001>); la Ley de Inclusión Escolar, promulgada el año 2015, puso fin al lucro en los establecimientos escolares subvencionados, al copago de las familias y a la discriminación en la admisión a escuelas públicas (<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1078172>). Esto implicó la desaparición de los colegios particulares subvencionados, los que optaron mayoritariamente (91% de los establecimientos) por integrarse al sistema público; la Ley de Carrera Docente, promulgada el año 2016, pretende mejorar la calidad y las condiciones de ejercicio de la profesión docente, estableciendo nuevos requisitos para la formación inicial de profesores, un sistema de formación profesional continua, mejoras progresivas del estatus docente y una reducción del tiempo lectivo (<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1087343>). El análisis detallado de estas reformas escapa al alcance de este artículo, pero es relevante mencionarlas para dimensionar el alcance conjunto de diversas reformas convergentes que implican una transformación estructural de la educación pública en Chile.

En este contexto, la NEP introduce una dimensión de complejidad adicional, ya que además de establecer ambiciosos objetivos en cuanto a mejoras de calidad de la educación, determina una profunda reestructuración administrativa y territorial. Respecto a los fines de la educación pública, la NEP aspira al pleno desarrollo de los estudiantes, mediante la provisión estatal de una educación gratuita, de alta calidad, laica e inclusiva. Estos objetivos reflejan un alto grado de idealización de los estándares a los que se pretende elevar a la educación pública y podrían interpretarse como una declaración valórica y de principios, ya que la misma ley no define mecanismos suficientes ni garantiza la disponibilidad

de medios y recursos necesarios para su realización. En este sentido, la NEP parece otorgar excesiva confianza al supuesto que la reestructuración administrativa y territorial del sistema educativo permitirá alcanzar los objetivos propuestos. En particular, se pretende resolver las deficiencias de la administración municipal y mejorar la gestión administrativo-financiera aprovechando las economías de escala que se espera generar integrando servicios municipales en circunscripciones más extensas. De igual modo, se proyecta que esta integración permita instalar y difundir mejores prácticas de gestión de política educativa, desarrollar capacidades en los equipos del área educativa y enfocar los esfuerzos en los estudiantes y programas de aprendizaje. Como veremos más adelante, estas expectativas no se han cumplido a la fecha, debido a profundas brechas entre los objetivos de la NEP y los recursos administrativos, financieros y los soportes políticos necesarios para su realización.

En particular, la NEP propone un proceso de recentralización del sistema de educación escolar pública, lo que implica una reestructuración administrativa altamente compleja. Aunque se propone respetar el contexto territorial, reconocer las necesidades locales y otorgar mayor autonomía a las comunidades escolares, no queda clara la compatibilidad de estos objetivos con el traspaso de la gestión educativa desde municipios a servicios locales que dependen directamente del MINEDUC. Con el objetivo de velar por los intereses locales, esta ley define dos órganos consultivos. Primero, un Comité Directivo Local, conformado por representantes de los alcaldes del territorio, de los centros de padres y del gobierno regional. Este comité deberá velar por el desarrollo estratégico, contribuir a la vinculación de los SLE con los gobiernos municipales y regionales y supervisar la rendición de cuentas. Segundo, un Consejo Local de Educación Pública, constituido por representantes de estudiantes, apoderados, profesores y otros profesionales del sistema educativo. Este consejo deberá representar los intereses, necesidades y particularidades de las comunidades educativas ante el Director Ejecutivo de cada SLE. Cabe advertir que estos órganos son de carácter consultivo, no vinculante, y que la ley no garantiza su capacidad de influir efectivamente en la

toma de decisiones de los SLE, ni tampoco los recursos necesarios para su implementación y funcionamiento. A la fecha, en Barrancas el Comité Directivo Local está conformado y su primera función fue seleccionar la terna de postulantes para definir el cargo de director ejecutivo del SLE para los próximos 6 años. Respecto al Consejo Local, a la fecha del presente documento aún no se había conformado ni menos sesionado.

Además, la NEP implica el término del régimen de derecho privado bajo el cual operaban los departamentos de educación municipal y las corporaciones educacionales, cuyo presupuesto era aprobado por un concejo municipal sin mayor trámite. En cambio, los SLE están sujetos a un régimen de derecho público en que los gastos deben asignarse a las glosas correspondientes, previamente incluidas en la Ley de Presupuestos, y a la correspondiente fiscalización de la Contraloría General de la República. Esto implica una mayor complejidad organizativa y ha generado importantes problemas de gestión, ya que no existen procedimientos que permitan garantizar la continuidad de los anteriores mecanismos de compra tras el paso al nuevo sistema, además de que se ha identificado que las glosas no contemplan insumos indispensables. Esto impacta negativamente la capacidad del SLE para satisfacer las necesidades de infraestructura y suministros básicos de los establecimientos a su cargo.

Cabe destacar que en la experiencia internacional no se registra reformas de una complejidad comparable a la doble reestructuración que determina la NEP, en términos de traspaso de un régimen privado a uno público y de recentralización. Respecto al cambio de régimen, en el contexto global se observa más bien una tendencia a reformas de sistemas educativos orientadas por el New Public Management (NPG), lo que implica la adopción de prácticas de gestión privada en el sector público y una mayor orientación al mercado o la privatización de los servicios (Tolofari, 2005; Ball, 2010). Históricamente, Chile fue un territorio de experimentación en este sentido, ya que el mencionado proceso de municipalización neoliberal durante la dictadura fue un precedente para este tipo de reformas en otros países. De este modo, el caso chileno también es pionero en el proceso de la

reintroducción de una cultura y procesos de administración pública al sistema escolar, promoviendo un sistema territorial de administración.

Considerando esta particularidad, sí existe evidencia internacional - particularmente en Estados Unidos y Canadá - referente a procesos de consolidación de niveles intermedios de administración de la educación pública, que involucran la fusión de distritos pequeños en entidades territoriales de mayor escala (Alsbury y Shaw, 2006; Anderson y Togneri, 2005; Duncombe y Yinger, 2010). Sin embargo, estos procesos no implican cambios de gobernanza ni del tipo de gestión, ya que se mantiene el carácter descentralizado de las entidades, a diferencia del traspaso del nivel municipal al estatal que se constata en Chile. Además, la consolidación de distritos en Estados Unidos y Canadá se ha realizado de forma voluntaria, principalmente en zonas poco pobladas, con el objetivo de generar economías de escala. La evidencia disponible muestra que la consolidación de distritos genera resultados positivos en cuanto a mejoras curriculares, integración social, económica y cultural de los estudiantes y otros aspectos de calidad de educación (Alsbury y Shaw, 2006; Lee et al, 2012). En contraparte, se constata un deterioro relativo de la representación de las comunidades locales en la gobernanza del sistema y dificultades de acceso, pérdida de identidad local y éxodo de estudiantes de las localidades afectadas por el cierre de escuelas (Alsbury y Shaw, 2006). Este último aspecto es relevante a considerar en el contexto de la mencionada contradicción entre los objetivos de reconocimiento territorial y participación que establece la NEP y la garantía de las condiciones necesarias para que esto ocurra. Además, cabe destacar que los procesos de consolidación de distritos educativos en Estados Unidos y Canadá han contemplado la provisión de recursos adicionales para facilitar la reorganización de los servicios y para compensar incrementos de costo generados por la mayor extensión administrativa que involucra generalmente zonas de baja densidad poblacional (Duncombe y Yinger, 2010). Al contrario, la implementación de los primeros SLE en Chile se ha realizado bajo un principio de reducción de presupuesto basado en la expectativa de economías de escala que no se han verificado, lo que ha acarreado serios problemas de financiamiento.

En suma, la NEP involucra una compleja reestructuración administrativa - de un régimen de derecho privado a uno público - y de gobernanza - recentralizando servicios municipales a agencias intermedias dependientes del gobierno central. Esta reforma no tiene precedente en el mundo y aunque se inspira parcialmente en experiencias internacionales (p.ej. Uribe et al, 2017), existen diferencias fundamentales en el caso chileno que requieren una consideración cuidadosa de la comparabilidad y replicabilidad de los referentes que existen en otros países. Así, la evidencia internacional disponible sugiere que el diseño de la NEP ha subestimado la complejidad administrativa de la reestructuración propuesta y los recursos necesarios para desarrollarla en forma exitosa.

Este diagnóstico crítico del diseño de la NEP es consistente con las dificultades encontradas durante la fase de instalación de los primeros SLE durante el año 2018. Esta situación se ha visto agravada por la falta de apoyo político por parte de la actual coalición gobernante, ideológicamente opuesta a las reformas de educación promulgadas por el gobierno anterior. Esto se ha traducido en la carencia del impulso y apoyo político necesario para resolver las mencionadas falencias de diseño y en la inestabilidad de los equipos a cargo de la implementación de la NEP. En particular, tras el último cambio de gobierno todas las autoridades de la DEP y de los cuatro primeros servicios fueron reemplazadas antes del primer año de instalación, lo que ha generado incertidumbre en los SLE, intensa rotación de profesionales y falta de continuidad en los procesos de instalación. En el caso del SLE Barrancas, no se designó oficialmente a un Director Ejecutivo hasta el 22 de abril 2019, por lo que este cargo crítico para el funcionamiento del servicio fue asumido de forma rotativa por cinco directores subrogantes durante el año previo a este nombramiento. Del mismo modo, en el MINEDUC, la actual Directora de la DEP ejerce de forma subrogante desde noviembre del año 2018, sumado a que aún no se han nombrado todos los jefes de división en la DEP.

En este contexto de incertidumbre y falta de apoyo, los equipos de los SLE instalados han acusado una situación de abandono por parte del MINEDUC, determinada en particular por la falta de respuestas de la DEP a so-

licitudes concretas de recursos y definición de procedimientos para realizar su gestión. Durante el mes de abril 2019, los SLE de Huasco, Barrancas y Costa Araucanía organizaron paros y manifestaciones motivados por malas condiciones laborales, sueldos impagos, insalubridad de los establecimientos educativos y otras demandas¹. Asimismo, el Colegio de Profesores se ha movilizado por los problemas de implementación de la NEP y por otros desacuerdos con la gestión del MINEDUC².

De este modo, las tensiones políticas generadas por la contradicción que existe entre la posición ideológica del actual gobierno y el espíritu de las reformas estructurales iniciadas por la administración anterior representan una dificultad adicional para la implementación de la NEP. Esto ha afectado la gestión de la educación escolar pública en los territorios de los SLE y la relación interinstitucional entre los actores y agencias públicas involucradas.

En contraparte, diversas investigaciones realizadas desde el inicio de este proceso han identificado aportes valiosos para el avance de esta reforma, especialmente a nivel de la construcción de procedimientos y vínculos sociales, institucionales y territoriales (Egaña, 2018). En este sentido, el modelo de gestión de la NEP implica un modelo colaborativo que requiere de la participación activa de las comunidades, lo que representa un desafío inédito en el sistema educacional chileno (Bellei, 2018). Además, la implementación efectiva de instancias participativas requerirá resolver las contradicciones de este diseño con la centralización y verticalidad que caracteriza a la institucionalidad chilena (Sanfuentes y Garreton, 2018).

Después de un año de implementación de los primeros SLE es posible apreciar la magnitud de los desafíos de transformación cultural, política e institucional que requiere la desmunicipalización de la educación escolar

1.- <https://m.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/04/17/los-paros-de-los-servicios-locales-de-educacion-que-complican-a-la-ministra-cubillos/>

2.- <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/educacion/profesores/colegio-de-profesores-realiza-protesta-nacional-este-martes/2019-04-23/002650.html>

pública en Chile. En contraparte, es posible identificar avances relevantes de la NEP, logrados gracias al compromiso y creatividad de los equipos profesionales encargados de implementarla en el territorio. Considerando la envergadura y el carácter inédito de esta reforma en el contexto global, consideramos que es de suma importancia investigar estos procesos en tiempo real, contribuyendo a la mejora continua de esta política pública mediante la identificación temprana de los factores que pueden incidir en su éxito o fracaso.

DILEMAS Y MOTIVACIONES DE AUTORIDADES Y PROFESIONALES DEL SLE BARRANCAS (SLEB)

La primera fase de este estudio consistió en la realización de doce entrevistas en profundidad a un grupo de profesionales dentro del SLEB, balanceado entre quienes se desempeñan como autoridades y como funcionarios sin personas a su cargo. Estas entrevistas se llevaron a cabo en el SLEB y buscaban conocer la ex-

periencia de estos profesionales en lo que ha sido el proceso pionero de implementar la NEP.

El análisis de estas doce entrevistas permite destacar los principales dilemas y desafíos culturales, territoriales e institucionales que autoridades y funcionarios experimentaron durante el primer año de instalación del SLEB. Las categorías analíticas que emergieron de los relatos de los entrevistados destacan la importancia de aspectos de naturaleza individual y organizacional, polos que articulan las respuestas subjetivas a los hechos acaecidos durante el proceso de instalación. Esta agrupación de los principales contenidos está también cruzada por una valoración positiva o negativa que los entrevistados le otorgan a estas experiencias. De esta forma, las categorías emergentes se agrupan en torno a 4 nodos principales que sistematizan las vivencias subjetivas, las cuales denominamos: Construcción, Contradicciones, Sentido del trabajo y Sufrimiento institucional (Tabla 1).

TABLA 1: DIMENSIONES Y TEMAS PRINCIPALES PERCIBIDOS EN LA GESTACIÓN DEL SLE BARRANCAS

	Identificación de áreas críticas	Desafíos específicos
Nivel Organizacional	Construcción <ul style="list-style-type: none"> • <i>Organización</i> • <i>Vínculos sociales</i> • <i>Vínculos institucionales</i> • <i>Creación de procedimientos</i> • <i>Identidad territorial</i> 	Contradicciones <ul style="list-style-type: none"> • - <i>Entre leyes y prácticas</i> • - <i>Insuficiencia de recursos</i> • - <i>Régimen público o privado</i> • - <i>Disparidad territorial</i> • - <i>Falta de definición de roles</i> • - <i>Carencia de procedimientos</i>
Nivel Individual	Sentido del trabajo <ul style="list-style-type: none"> • - <i>Interés por los niños</i> • - <i>Vocación de servicio</i> • - <i>Aporte pedagógico</i> • - <i>Visión</i> • - <i>Progreso</i> 	Sufrimiento institucional <ul style="list-style-type: none"> • - <i>Presión laboral</i> • - <i>Abandono institucional</i> • - <i>Postergación de necesidades</i> • - <i>Desorientación</i>

A nivel organizacional, el nodo Construcción caracteriza el esfuerzo que los entrevistados reportan en desarrollar una nueva institucionalidad que logre abordar los desafíos del SLEB. Este esfuerzo incorpora la organización progresiva de un servicio que sea capaz de generar y preservar una nueva cultura organizacional anclada en lo público, y que se sostenga en relaciones de trabajo que reconozcan e integren las diferencias entre los distintos profesionales. También los entrevistados señalan la necesidad de establecer nuevos vínculos tanto a nivel social como institucional. Esto implica articularse con actores del territorio vinculados al SLEB, en particular con los miembros de las comunidades escolares. Además, se plantea la importancia que tiene en la construcción de la organización la generación de procedimientos para llevar a cabo el trabajo en forma adecuada. La carencia o inutilidad de los procedimientos con lo cuales inicialmente contaban exigió definir nuevos elementos que permitieran “normalizar” el funcionamiento de la institución.

Por otra parte, también a nivel organizacional se constata que el SLEB se ha construido sobre la base de profundas contradicciones, otro de los nodos significativos que emergieron del análisis. En primer lugar, destaca un marco legal insuficiente y precario para implementar el SLEB, lo cual ha generado altos niveles de ineffectividad en el ejercicio del rol de los profesionales. Esta falta de definición de los roles ha generado una gran confusión en el trabajo, dependencia hacia las jefaturas, poca capacidad de delegación de tareas y altos niveles de insatisfacción laboral. A esto se suma una insuficiencia severa de recursos financieros y de insumos básicos que impiden cumplir la misión del servicio, lo cual redobla el malestar y la frustración por parte de los profesionales. Estas contradicciones se agudizan por el difícil tránsito desde un régimen privado (de las anteriores corporaciones educacionales) a uno público. Este tránsito complejo ha ocasionado conflictos en el ámbito de los procedimientos - especialmente en el sistema de compras -, del choque cultural entre ambos regímenes y en los disímiles focos pedagógicos de ambos. Esta situación propicia roces continuos entre los equipos que provienen del mundo municipal y del público. Por último, las contradicciones observadas se

manifiestan en diferencias significativas de identidad territorial de cada una de las tres comunas que componen el SLEB. Estas diferencias surgen tanto a nivel de prácticas de coordinación y arreglos laborales previos entre cada Municipalidad y las escuelas que estaban a su cargo, como de profundas asimetrías en términos económicos, sociales, culturales y en capacidades de gestión entre las tres comunas. Todo esto ha dificultado la posibilidad de generar un marco de acción unificado que facilite la tarea del servicio, por lo que las esperadas economías de escala resultantes de la integración no han sido efectivas.

En el ámbito individual, los relatos sugieren que las contradicciones experimentadas a nivel organizacional repercuten directamente sobre la experiencia subjetiva de los profesionales, quienes reportan altos niveles de sufrimiento institucional (Dejours, 1998). Este sufrimiento institucional es el resultado de las precarias condiciones de la organización del trabajo del SLEB, las que generan una alta presión laboral. Los equipos de trabajo manifiestan esta precariedad en falta de tiempo, de espacio físico, de capacidades técnicas, lo que afecta negativamente sobre la efectividad del trabajo. Los profesionales sienten que están atravesando un permanente “estado de excepción”, caracterizado por crisis constantes que resultan muy difíciles de controlar. Junto a los altos niveles de incertidumbre experimentados, se agrega una vivencia de profunda desorientación en cuanto al rol que las personas deben cumplir en la organización. Esta desorientación se vincula con una sensación de abandono institucional asociada con la escasa comunicación, falta de respuestas y lineamientos provenientes de la DEP (la agencia ministerial de la cual dependen los SLE). Esto conlleva a que los profesionales posterguen sus necesidades personales y del SLE, en pos de responder a las carencias que tienen las escuelas y los niños que allí se educan. Esta postergación constante genera un fuerte desgaste y frustración en los equipos de trabajo.

Por último, los individuos logran contrapesar el sufrimiento y el desgaste que ocasiona el trabajo a través del sentido que le otorgan a su labor cotidiana. Los elementos presentes en este cuarto nodo permiten enten-

der los factores que sostienen a los profesionales en las condiciones adversas que enfrentan. En primer lugar, ellos destacan una fuerte vocación de servicio que emerge del sentido de trascendencia por el trabajo realizado, el cual va en beneficio directo de las personas que pertenecen a las comunidades escolares de Barrancas. Esta vocación de servicio también se alimenta del desafío de “recuperar” la educación pública, en un intento de darle un nuevo status al sistema educacional que esté al servicio de los niños y niñas más vulnerables del país. Este interés por los niños, representados como sujetos carenciados, desprotegidos e inocentes, redobla una vocación que permite dotar de sentido el quehacer de los profesionales. La responsabilidad por generar un aporte pedagógico en las comunidades escolares se instala como un foco importante que orienta el trabajo. Influir en el progreso del país y de sus ciudadanos se constituye así en la visión que guía la labor de los profesionales, que sin embargo se ve eclipsada por la necesidad de responder constantemente a las contingencias que enfrenta el SLEB, que las desvían del cumplimiento de sus propósitos principales.

Un hallazgo relevante de esta investigación es que el sufrimiento institucional (Dejours, 1998) afecta en forma desigual a autoridades y funcionarios. Aunque los primeros perciben una excesiva presión laboral, para los segundos se suma una situación de desorientación, una sensación de estar abandonados por la DEP y el MINEDUC, y la postergación de sus necesidades. Esta

desigualdad no responde únicamente a diferencias de jerarquía, sino que se asocia a procesos más complejos de construcción de significados y de exposición a distintas dificultades para realizar sus labores (Tabla 2). De una parte, las autoridades del SLEB se enfocan en niveles organizacionales superiores y motivaciones más abstractas, siendo particularmente conscientes del aporte que puede representar la NEP para el progreso del país y para la generación de una sociedad con menos desigualdad de oportunidades. Asimismo, manifiestan una mayor preocupación por la carencia de procedimientos de gestión y enfatizan el aporte realizado en términos de mejoras en la organización del SLEB. De otra parte, los profesionales del servicio se enfocan en labores cotidianas y territoriales, manifestando prioritariamente un interés concreto por el bienestar y formación de los niños, mientras que son más afectados por la ambigüedad de sus roles, la carencia de procedimientos y la desorientación que esto implica. En suma, las deficiencias organizacionales antes señaladas, que afectan principalmente las capacidades de ejecutar labores concretas e indispensables para concretizar los ideales y objetivos de la NEP, impactan desigualmente a profesionales encargados de aplicar esta política en terreno, lo que se refleja en sus mayores niveles de sufrimiento institucional.

En síntesis, se aprecia una fuerte tensión entre los ideales y objetivos de la NEP, que son ampliamente compartidos en el SLEB, y los recursos organizacionales,

TABLA 2: TEMAS DESTACADOS SEGÚN NIVEL JERÁRQUICO

	Comunes	Autoridades	Profesionales
Construcción	- <i>Creación de procedimientos</i>	- <i>Organización</i>	- <i>Identidad territorial</i>
Sentido del Trabajo	- <i>Vocación de servicio</i>	- <i>Visión y progreso</i>	- <i>Interés por los niños</i>
Contradicciones	- <i>Régimen público o privado</i>	- <i>Carencia de procedimientos</i>	- <i>Falta de definición de roles</i>
Sufrimiento institucional	- <i>Presión laboral</i>		- <i>Desorientación</i>

humanos y financieros necesarios para llevarlos a la práctica. En particular, se observa la falta de una estructura coherente para la gestión del SLEB, en términos de la definición de roles y procedimientos que permitan coordinar y proyectar las labores del servicio, tanto internamente como para el trabajo conjunto con las escuelas y la DEP. Este vacío normativo es hasta cierto punto comprensible, ya que difícilmente en un diseño legal inicial es posible prever todos los detalles necesarios para transitar desde un modelo de gestión educativo privado a uno público. A esto se suma la complejidad de integrar tres territorios muy distintos en sus características socioeconómicas, territoriales y de prácticas de gestión previas. Sin embargo, la persistencia en el tiempo de esta carencia es insostenible, y refleja problemas estructurales profundos, tanto de la rigidez y verticalidad de las instituciones chilenas, como del débil compromiso político de las actuales autoridades de Gobierno y del MINEDUC con el impulso a la NEP. Cabe advertir que el costo de esta desorganización es principalmente asumido de forma personal por los profesionales del SLE, que manifiestan fuertes síntomas de sufrimiento institucional (Dejours, 1998), y una situación general de alta presión laboral en el servicio, agravada por la insuficiencia de recursos humanos y materiales. Además, este costo personal afecta desigualmente a los funcionarios del servicio, que expresan mayores niveles y causas más diversas de sufrimiento institucional que las autoridades.

Es destacable que autoridades y funcionarios manifiestan un genuino interés por los niños, vocación de servicio y convicción del aporte de la NEP al país, que les permiten sobrellevar las contradicciones y sufrimiento generados por la tensión organizacional que existe en el SLE Barrancas. Además, han mostrado un interés y capacidad de creación de procedimientos y mejoras en la organización, que tienen potencial para mejorar la gestión de éste y de otros SLE que sean implementados a futuro. Sin embargo, el aprovechamiento de esta experiencia depende de la adecuada respuesta de la DEP y del MINEDUC, que debieran sistematizar los avances logrados y la experiencia acumulada en el perfeccionamiento de reglamentos y ajustes legislativos de alcance nacional, que escapen a las atribuciones de un SLE.

CAPACIDADES REFLEXIVAS Y PROPOSITIVAS DEL SLE BARRANCAS

En el contexto de esta investigación-acción, se organizó una jornada de planificación estratégica del SLEB, cuyo objetivo era generar insumos básicos que pudieran servir como punto de partida para diseñar el trabajo del año 2019. En esta jornada participaron 35 profesionales del SLE Barrancas, muchos de los cuales estaban a cargo de equipos importantes de personas. Para este ejercicio se utilizó la metodología de Open Space Technology (Owen, 2008), que permitió construir, a partir de un diagnóstico reflexivo y participativo, una descripción de los principales aspectos que caracterizaban el estado presente de la institución. Basado en dicho diagnóstico, también el ejercicio permitió la elaboración de propuestas estratégicas que pudieran delinear los desafíos centrales que tendrán que enfrentar el SLEB durante el presente año.

En relación con la primera etapa de diagnóstico reflexivo, se constituyeron 6 grupos de trabajo que operaron en paralelo, los que estaban compuestos por autoridades y funcionarios provenientes de distintas unidades del SLEB. Esta composición mixta buscó potenciar un intercambio de visiones que permitiera nutrir de mejor manera el trabajo de cada grupo. Del resultado de este trabajo se obtuvo un amplio consenso respecto a las dificultades que enfrenta el SLEB, destacando la insuficiencia de recursos humanos, organizacionales y materiales para el adecuado cumplimiento de sus funciones. Al mismo tiempo, se reconoció un alto compromiso y calidad profesional del equipo del SLEB, lo que ha permitido desarrollar su labor pese a las dificultades existentes. Este diagnóstico fue consistente con los hallazgos obtenidos en la etapa previa de nuestra investigación, sintetizando los principales dilemas en tres dimensiones principales:

» **Identidad institucional:** De una parte, se identifican desafíos que involucran un aspecto interno, relacionado con la comunicación y el conocimiento mutuo de los profesionales del SLEB, en relación al trabajo que realizan y a las dificultades que enfrentan como equipo de trabajo. De otra parte, tampoco han podido construir una identidad claramente reconocida por actores aje-

nos al SLEB, tanto dentro del territorio de Barrancas, como en ministerios y otras agencias de gobierno.

» **Misión del SLE:** Este dilema surge de la fuerte tensión que los profesionales del SLEB enfrentan entre el objetivo fundamental de mejorar la calidad de la educación escolar y la necesidad pragmática de administrar recursos que permitan el adecuado funcionamiento de los establecimientos educativos del territorio. Debido a la magnitud y urgencia de esta segunda tarea, y a la insuficiencia de recursos para cumplirla, se ha postergado la misión del SLEB de mejorar la calidad docente y la experiencias de enseñanza aprendizaje, que debiera ser su principal aporte.

» **Organización del SLEB:** Esta dimensión fue ampliamente discutida, ya que involucra una alta complejidad y múltiples aspectos que afectan la operación cotidiana del SLEB, entre los que cabe destacar tres ejes de alta relevancia:

- Definición de roles: existe poca claridad en relación a las atribuciones y responsabilidades de funcionarios del SLEB, lo que genera redundancia e ineficiencia de sus funciones. A nivel institucional, se carece de un organigrama bien definido y acorde con las cargas de trabajo que deben cumplirse.
- Carencia de procedimientos: no existen protocolos claramente establecidos para el cumplimiento de tareas básicas del servicio y sobre todo para organizar la cooperación entre distintas áreas. Esto dificulta la planificación y optimización de tareas.
- Insuficiencia de recursos: se constata un déficit estructural de recursos humanos y materiales para el cumplimiento de las funciones del servicio, lo que depende en última instancia de gestiones que debieran realizarse a nivel de la DEP y la DIPRES.

En la segunda etapa del trabajo, los participantes generaron una serie de propuestas de perfeccionamiento del SLEB. Estas se basaron en la convicción compartida de que la institución se ha fortalecido durante su pri-

mer año de operación, existiendo actualmente un mayor conocimiento de sus desafíos y capacidades, lo que genera mayor posibilidad de proyección estratégica. Las propuestas desarrolladas fueron:

- » Definir una estructura organizacional clara y eficiente para el funcionamiento del SLEB, con claridad en la definición de roles, foco en la misión educativa y apoyándose en la experiencia acumulada durante el primer año de funcionamiento del servicio. También debiera establecerse un sistema de coordinación inter-áreas y de formalización de acuerdos.
- » Optimizar procesos de operación del SLEB, identificando y mapeando los existentes, resolviendo redundancias y mejorando su eficiencia, y priorizando los que son más críticos. Esto debiera consolidarse con el respectivo marco normativo, transmitirse efectivamente a todo el equipo, y evaluarse al entrar en funcionamiento.
- » Gestionar el abastecimiento del SLEB de forma eficiente y coordinada, elaborando un manual de procedimientos de compra, definiendo plazos y capacitando al equipo para gestionar estos procesos. Se debería identificar ejecutivos de compras dedicados a cada territorio, y referentes logísticos en cada establecimiento educacional.
- » Desarrollar un sistema de información integrado para el flujo y análisis de datos, que permita el intercambio y complementación de información entre distintas áreas del servicio, con el objetivo de optimizar la gestión interna de recursos y la distribución de éstos a los establecimientos del territorio.

El análisis exhaustivo de éstas y de otras posibles propuestas de mejora del SLE Barrancas escapa al objetivo de este artículo, pero la constatación de la lucidez reflexiva y propositiva demostrada por los participantes es un hallazgo relevante que sugiere alternativas concretas para resolver progresivamente las limitaciones de implementación de la NEP. Cabe destacar que el diagnóstico colectivo logrado a través del método Open Space Technology (Owen, 2008) es más directo

y operativo, pero compatible con el diagnóstico obtenido a partir de entrevistas individuales, las que contribuyen a una comprensión detallada de los dilemas que enfrenta este servicio. Este diagnóstico también es acertado en la identificación de objetivos y problemas estratégicos, como son la identidad y misión del servicio, pero abunda especialmente en la dimensión organizativa, con un desarrollo más extenso de las dificultades pragmáticas de operación y gestión.

Cabe destacar que las propuestas elaboradas se sitúan en un plano de soluciones prácticas que podrían ser inmediatamente implementadas, ya que se basan principalmente en la sistematización de experiencias acumuladas durante el primer año de funcionamiento del SLEB. En este sentido, los participantes mostraron un notable pragmatismo, sin exigir mayores recursos o cambios estructurales - pese a reconocer que en último término son necesarios - sino que priorizando ajustes relevantes que pueden implementarse mediante resoluciones y reglamentos que no requieren un esfuerzo legislativo o presupuestario de mayor alcance. En suma, son propuestas factibles en lo inmediato, que proponen consolidar el conocimiento acumulado y reorganizar recursos existentes, con un alto potencial de mejora en la eficiencia del servicio y con una contribución potencial a la implementación de otros SLE en el país

OPORTUNIDADES DE REORGANIZACIÓN EMERGENTE DE LOS SLE

En este artículo hemos presentado un diagnóstico organizacional del primer año de funcionamiento del SLE Barrancas, basado en dos perspectivas diferentes y complementarias, tanto a nivel de entrevistas individuales como en una sesión de reflexión colectiva involucrando autoridades y profesionales del servicio. De una parte, las entrevistas contribuyen a una comprensión detallada de los dilemas que enfrenta este servicio y de las distintas formas en que las personas que lo componen sobrellevan esta situación. De otra parte, la reflexión colectiva permite identificar con mayor precisión los principales dilemas enfrentados y propone alternativas pragmáticas para resolver dificultades apremiantes de gestión del servicio.

La conclusión más evidente de este diagnóstico inicial es que existe una brecha considerable entre los objetivos de la NEP, definidos en las leyes promulgadas para su implementación, y las posibilidades concretas que tienen los SLE para ponerlos en práctica. Esta brecha se manifiesta en múltiples síntomas de sufrimiento institucional, como la sobrecarga de trabajo, desorientación y sensación de abandono. Además, la complejidad de gestión de escuelas en tres comunas y la insuficiencia de recursos para hacerlo, han postergado la misión de mejorar la educación, que debiera ser prioritaria. Considerando la complejidad de legislar en este ámbito, esta brecha puede ser comprensible, pero su permanencia es insostenible y es moralmente inaceptable que el costo de estas deficiencias siga recayendo en las personas que componen el SLEB, en particular porque el sufrimiento recae desigualmente en profesionales que trabajan en aspectos territoriales y pragmáticos.

Un hallazgo relevante de la investigación en curso, es la constatación de una destacable capacidad reflexiva y propositiva del equipo del SLEB, que tanto individual como colectivamente y en base a la experiencia de un primer año de operación, sugieren alternativas pragmáticas para mejorar la eficiencia del servicio a corto plazo. Identificando la falta de definición de roles y la carencia de procedimientos como la principal deficiencia organizacional, el equipo ha propuesto temas y mecanismos concretos para definir protocolos operativos que podrían contribuir significativamente a cerrar las brechas entre objetivos y prácticas de la NEP. La institucionalización de esta experiencia sería un recurso relevante para solucionar actuales deficiencias y prevenir problemas de implementación en futuros SLE. Sin embargo, esta institucionalización requeriría de la colaboración activa de instancias superiores a nivel de la DEP y del MINEDUC, que tienen el rango administrativo necesario para definir reglamentos de alcance nacional y para promover la modificación de leyes y glosas presupuestarias. Cabe destacar que este tipo de reformas podrían implementarse a corto plazo y con recursos actualmente asignados a la NEP, aunque se requeriría dedicar personal capacitado y definir mecanismos para redefinir roles y procedimientos en función de la experiencia disponible. En este sentido, urge fortalecer

las relaciones de la DEP con los SLE, estableciendo un modelo de trabajo que permita definir conjuntamente aspectos administrativos, económicos y pedagógicos de operación (Valenzuela, Uribe, Nuñez. 2018).

A largo plazo, quedaría pendiente el diseño de soluciones de fondo que pudieran subsanar la insuficiencia estructural de recursos humanos y financieros destinados a los SLE y resolver problemas que emerjan cuando la NEP se implemente en nuevos territorios. En último término, es necesario sincerar si el actual gobierno otorgará o no el apoyo político necesario para llevar adelante esta reforma o si se asumirá la pérdida de los esfuerzos ya invertidos, ignorando el sacrificio y compromiso de las personas que están trabajando para mejorar la educación pública del país.

REFERENCIAS

- » Aedo, C., & Sapelli, C. (2001). El sistema de vouchers en la educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile. Universidad Alberto Hurtado, Departamento de Economía y Administración.
- » Alsbury, T. L., & Shaw, N. L. (2005). Policy Implications for Social Justice in School District Consolidation. *Leadership and Policy in Schools*, 4(2), 105–126. <https://doi.org/10.1080/15700760590965578>
- » Anderson, S., Cuglievan, G. (2018). Revisión de la Literatura Internacional para el estudio sobre el proceso de Transición de la gestión de la Educación Pública de los Municipios a los SLEP. Informe técnico N°2-2018. OISE, Toronto, Canada.
- » Anderson, S. E., & Togneri, W. (2005). School District-Wide Reform Policies in Education. In N. Bascia, A. Cumming, A. Datnow, K. Leithwood, & D. Livingstone (Eds.), *International Handbook of Educational Policy* (pp. 173–194). https://doi.org/10.1007/1-4020-3201-3_9
- » Ávalos, B. (2003). La formación docente inicial en Chile. Santiago: Ministerio de Educación.
- » Ball, S. (1998). Big Policies/Small World: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34(2), 119–130. <https://doi.org/10.1080/03050069828225>
- » Cabalin, C., & Bellei, C. (2013). Chilean Student Movements: Sustained Struggle to Transform a Market-oriented Educational System. *Current Issues in Comparative Education*, 15(2), 108–123.
- » Dejours, C. (1998) Trabajo y Sufrimiento. Madrid: Modus Laborandi.
- » Duncombe, W. D., & Yinger, J. M. (2010). School District Consolidation: The Benefits and Costs. *School Administrator*, 67(5), 10–17.
- » Lee, M., Louis, K. S., & Anderson, S. (2012). Local education authorities and student learning: the effects of policies and practices. *School Effectiveness and School Improvement*, 23(2), 133–158. <https://doi.org/10.1080/09243453.2011.652125>
- » OECD. (2017). Education in Chile. Retrieved from OECD Publishing website: <https://www.oecd.org/chile/education-in-chile-9789264284425-en.htm>
- » Owen, H. (2008) Open Space Technology. A User's Guide. San Francisco: Berret Koehler Publishers
- » Quillian, L. (2014). Does segregation create winners and losers? Residential segregation and inequality in educational attainment. *Social Problems*.
- » Reardon, S., & Owens, A. (2014). 60 Years after Brown: Trends and consequences of school segregation. *Annual Review of Sociology*.
- » Tolofari, S. (2005). New Public Management and Education. *Policy Futures in Education*, 3(1), 75–89. <https://doi.org/10.2304/pfie.2005.3.1.11>
- » Treviño, E., Valenzuela, J. P., & Villalobos, C. (2016). Within-school segregation in the Chilean school system: What factors explain it? How efficient is this practice for fostering student achievement and equity? *Learning and Individual Differences*, 51, 367–375.
- » Uribe, M., Berkowitz, D., Torche, P., & Galdames, S. (2017). Marco para la gestión y el liderazgo educativo local: desarrollando prácticas de liderazgo intermedio en el territorio. (p. 76). Retrieved from LIDERES EDUCATIVOS, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar website: <http://www.lidereseducativos.cl/recursos/marco-para-la-gestion-y-el-liderazgo-educativo-local/>

Investigadores de esta edición



Matías Garretón

COES / UAI

Investigador Asociado de la línea Geografías del Conflicto e Investigador Responsable del Observatorio de Conflictos COES, académico del Centro de Inteligencia Territorial (CIT) de la Universidad Adolfo Ibáñez. Doctor en Urbanismo y Planificación de la Universidad Paris Est, Máster en Desarrollo Territorial del Instituto de Urbanismo de París. Su campo de investigación es interdisciplinario, abordando las desigualdades urbanas, segregación, análisis espacial cuantitativo, políticas de vivienda y transporte, gobernanza y descentralización; perspectivas que se articulan en un marco de economía geo-política.



Matias Sanfuentes

COES / UChile

Investigador Asociado de la línea Las Dimensiones Socioeconómicas del Conflicto de COES y profesor de la Facultad de Economía y Negocios (FEN) de la Universidad de Chile (U. Chile). Psicólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Doctor en Estudios Psicoanalíticos de la Universidad de Essex, Inglaterra. Es también Director académico del Magister en Gestión de Personas y Dinámica Organizacional, Versión Weekend de la Escuela de Postgrado de la FEN de la U. Chile, y Director Académico del Diplomado en Coaching y Cambio Organizacional del Centro de Desarrollo Gerencial del Departamento de Administración de la misma universidad. Es miembro de la International Society for the Psychoanalytic Study of Organizations (ISPSO) y de la Organization for the Promotion of Understanding of Society (OPUS). Sus temas de investigación son: dinámica y cambio organizacional, liderazgo y aprendizaje experiencial, participación e inequidad institucional.



Isabel Núñez Carbullanca

CIAE

Investigadora joven en Centro de Investigación Avanzada en Educación, CIAE, Universidad de Chile, profesora part time Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Psicopedagoga, Licenciada en Educación de la Universidad Mayor y Master en Planificación Educativa y Economía en el Instituto de Educación, Universidad de Londres, UCL. Es también consultora en Cambio y Desarrollo Organizacional para instituciones públicas y Advanced Coach bajo el modelo Analytic Network Coaching, Londres UK. Sus áreas de interés son cambio organizacional, participación y gobernanza territorial en la implementación de políticas sociales, particularmente en educación.



Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social

Citar este documento como:

Sanfuentes, M., Garretón, M., Núñez, I. (2019). *Dilemas organizacionales en la gestión de un nuevo sistema de gobernanza territorial para la educación escolar pública de Chile. (Nota COES de Política Pública N°19, Mayo)*. ISSN: 0719-8795. Santiago, Chile: COES. Recuperado de: <http://www.coes.cl/>

Notas COES de política pública

Nº 19 / Mayo 2019

ISSN: 0719-8795



Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social

El Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) desarrolla investigación colaborativa en temas relacionados al conflicto social y la cohesión (convivencia) en Chile, por medio de un equipo multidisciplinario proveniente de las ciencias sociales y humanidades. COES centra sus actividades académicas y de difusión en el análisis de las múltiples manifestaciones del conflicto social en Chile, sus causas así como también su contexto cultural e histórico. El Centro está patrocinado por la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, y como instituciones asociadas se encuentran la Universidad Diego Portales y la Universidad Adolfo Ibáñez. COES cuenta con el financiamiento del programa FONDAP de CONICYT (CONICYT/FONDAP/15130009).



Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social

www.coes.cl
comunicaciones@coes.cl

Diagonal Paraguay 257, Torre 26,
Oficina 1504, Santiago - RM.
Teléfono: + 562 2977 2232



UNIVERSIDAD
DE CHILE



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE



udp UNIVERSIDAD
DIEGO PORTALES



UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ