

## **FORTALECIMIENTO DE LA ESCUELA PÚBLICA EN ESCENARIOS DE MERCADO: PARADOJA, DOBLE VÍNCULO Y ESQUIZOFRENIA INSTITUCIONAL EN LA ORGANIZACIÓN EDUCATIVA.**

**Sergio Bravo Cuevas**

Universidad de Barcelona

sergiobravo@ug.uchile.cl

### **PALABRAS CLAVE**

Políticas educativas, educación pública, esquizofrenia institucional.

### **RESUMEN**

El sistema educativo chileno constituye un caso extremo de sistema orientado por principios de mercado, evidenciando un alto grado de segregación según grupo socioeconómico y una desigual distribución de oportunidades de aprendizaje (OCDE, 2004; 2016). Desde su promulgación el 2018, la ley de *Nueva Educación Pública* (NEP) plantea como propósito el fortalecimiento de la educación pública a escala nacional, desde un enfoque crítico, democrático, ciudadano e integral. Para esto, modifica la estructura institucional y transfiere los establecimientos de dependencia municipal a 70 nuevos Servicios Locales de Educación Pública (SLEP). Sin embargo, esta legislación no modifica aspectos clave del mercado educativo: el financiamiento, la competencia como estrategia de mejora sistémica, categorización en ranking según resultados y/o el fortalecimiento de procesos de *accountability*. Se identifica así una tensión entre diferentes racionalidades asociadas al sistema formativo. La presente investigación, de corte cualitativo y enfoque comprensivo-interpretativo, indaga en el discurso de docentes directivos a cargo del proceso de implementación de la NEP como política educativa. Los resultados evidencian una escasa articulación entre las instituciones que componen el actual sistema, generando lineamientos contradictorios que la presente investigación aborda desde la categoría de *esquizofrenia institucional*.

### **1. INTRODUCCIÓN**

La investigación especializada ha reconocido en los procesos de reforma implementados a escala global una tendencia progresiva a la privatización de los sistemas educativos (Apple, 2016; Ball y Youdell, 2008). En este escenario, Chile constituye un caso paradigmático como país pionero en la implementación de políticas de cuasi-mercado, durante el período más largo y a mayor escala en términos comparativos (Orellana y Bellei, 2019; Verger et al., 2016). La

reforma de mercado impuesta por la dictadura cívico-militar de Pinochet a inicios de los '80, se fundamenta desde una racionalidad económica aplicada a la educación, según la cual la libre elección de escuela por las familias/clientes fomentaría la competencia entre centros y promovería la mejora continua a nivel sistémico (Chubb y Moe, 1988; Friedman, 1955). Estos procesos de privatización conllevan una incorporación progresiva de ideas, metodologías o prácticas propias del ámbito empresarial en la orientación del sistema educativo, de manera que se promueva una lógica de funcionamiento de la organización escolar pública “que resulte tan eficiente como una empresa” (Ball y Youdell, 2008, p.8). Según Assaél et al. (2014), estas prácticas privatizadoras vinculadas al ámbito empresarial modifican la ética profesional de los docentes y directivos hacia una “cultura de la auditoría” (p.9). A la vez, los fines del sistema formativo en su conjunto se definen desde los valores y requerimientos propios de una subjetividad neoliberal. Bajo una aparente neutralidad (Bolívar, 2015), este enfoque de calidad propio de la ideología neoliberal resulta un enfoque radicalmente incompatible con la escuela pública.

A tres décadas de su implementación a escala nacional, un sistema educativo predominantemente privatizado se mostraba incapaz de generar oportunidades equitativas al conjunto de estudiantes, ante las ineludibles diferencias de calidad y resultados en relación con el grupo socioeconómico de pertenencia (Orellana et al., 2018; Valenzuela et al., 2014). Desde inicios del nuevo siglo, las manifestaciones estudiantiles que exigían reformular la relación del Estado con la educación pública lograron concitar un amplio apoyo ciudadano. La llamada “Revolución de los Pingüinos” posicionó así en la agenda política -por primera vez desde el término de la dictadura- la discusión en torno a un proyecto educativo de orientación ciudadana, basado en un enfoque republicano y crítico-emancipatorio (Vergara, 2012).

La ley de Nueva Educación Pública (NEP) surge como respuesta política a dicha demanda ciudadana, orientándose al fortalecimiento de una alicaída educación pública que, actualmente, no supera el 35% de la matrícula. Para esto, crea los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) como nivel intermedio sin precedentes en la legislación chilena. El objetivo declarado de esta política educativa es “que el Estado provea [...] una educación gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público, laico y pluralista, que promueva la inclusión social, la equidad, la tolerancia, el respeto a la diversidad y la libertad” (MINEDUC, 2017, p.1). La siguiente investigación indaga en el discurso de docentes directivos de escuelas públicas a cargo de la implementación de la NEP, desde su rol en la gestión y liderazgo de la organización educativa en este nuevo marco institucional.

### **1.1 Fortalecimiento de la Educación Pública: rearticulación de la institucionalidad en educación.**

La actual arquitectura del sistema educativo chileno está compuesta por instituciones con alto grado de autonomía, con objetivos y funciones determinadas en la legislación y de cuyo desempeño el Ministerio de Educación (MINEDUC) es el órgano rector. A partir de la promulgación de la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación en 2011, el Estado se sitúa como garante de la calidad del sistema en sus distintos niveles. Según define la legislación, este sistema opera “mediante un conjunto de políticas, estándares, indicadores, evaluaciones, información pública y mecanismos de apoyo y fiscalización a los establecimientos” (Ley 20.529). Así, se define por ley la implementación de procesos de autoevaluación de la organización, evaluación externa, procesos de inspección y pruebas de carácter censal, aplicadas en distintos niveles educativos a través de la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación). Por otra parte, comprende mecanismos de rendición de cuentas de los diferentes actores del sistema, particularmente de los establecimientos educativos y sus equipos de gestión. Para esto, el sistema define estándares de desempeño orientados a evaluar el aprendizaje de los y las estudiantes, así como estándares de desempeño dirigidos a docentes, directivos y sostenedores de centros educativos. Estos estándares permiten la categorización y/u ordenamiento de los establecimientos en función de los resultados obtenidos en los diferentes procesos evaluativos, resultados que son de carácter público y permiten orientar la toma de decisiones de las familias a la hora de elegir un establecimiento.

A cargo de implementar estos procesos de evaluación y categorización de las escuelas, la Ley de Aseguramiento crea la *Agencia de Calidad de la Educación* (en adelante, la Agencia). Las funciones que asume esta institución son la evaluación y orientación de los centros educativos en base a los estándares de desempeño y su ordenamiento en base a los resultados. La Agencia tiene a su cargo además el diseño y aplicación de estos instrumentos de medición dirigidos a los centros educativos y sus estudiantes, los que son de carácter obligatorio. La legislación define explícitamente como facultad de los evaluadores el ingreso a los establecimientos para cumplir con los procesos de evaluación y categorización. Cabe mencionar que si un centro educativo no cumple con el nivel de logro esperado puede llegar a perder el reconocimiento oficial, lo que significa en la práctica el cierre del establecimiento. Por esta razón, según Parcerisa y Falabella (2017), la Ley de Aseguramiento de la Calidad logra consolidar un modelo de rendición de cuentas *performativo* o de altas consecuencias. A diferencia de otros contextos en los que estas políticas han introducido dinámicas de mercado en educación, en el caso de

Chile se han utilizado para corregir las fallas de un modelo de mercado ya asentado y consolidado.

Promulgada el 2018, la Ley 21.040, de *Nueva Educación Pública* (NEP), constituye la mayor reforma sistémica en educación implementada en Chile desde la reforma de mercado impulsada por la dictadura militar a inicios de la década de los '80 (Bellei, 2018). Esta nueva legislación se plantea como principal objetivo el fortalecimiento de la educación pública a nivel nacional, para lo que pone fin a la dependencia administrativa municipal de los establecimientos educativos públicos y crea nuevas instituciones a cargo de la gestión local de las escuelas: los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP). De este modo, se inaugura un nivel administrativo intermedio sin precedentes en la política educativa chilena, en el que las escuelas públicas de 345 municipios del país pasan a depender de 70 nuevos SLEP. La NEP declara como objetivo “que el Estado provea, a través de los establecimientos educacionales de su propiedad y administración que formen parte de los Servicios Locales, una educación gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público, laico y pluralista, que promueva la inclusión social, la equidad, la tolerancia, el respeto a la diversidad y la libertad” (Ley 21.040). Más allá del ámbito de la gestión, la NEP explicita un enfoque formativo integral de los y las estudiantes, que estimule “el desarrollo de la creatividad, la capacidad crítica, la participación ciudadana y los valores democráticos” (Ley 21.040).

Sin embargo, esta legislación no modifica aspectos clave del mercado educativo: la competencia entre centros como estrategia de mejora sistémica, la categorización en ranking según resultados de evaluaciones estandarizadas, el fortalecimiento de procesos de *accountability* y/o el sistema de financiamiento. En consecuencia, las escuelas deben articular los lineamientos de la NEP junto con los lineamientos emanados desde las instituciones previamente existentes, a cargo de los procesos de inspección, fiscalización, evaluación y categorización de los centros escolares. Se identifica así una tensión entre dos enfoques o miradas respecto al fenómeno educativo que plantea dificultades para su articulación; por una parte, un enfoque neoliberal, que asume la formación como un bien individual y la competencia entre escuelas como estrategia de mejora sistémica y, por otra parte, un enfoque republicano, que asume la educación como derecho y cuyos fines se orientan a la vida democrática y participación ciudadana (Vergara, 2012). Según Ball y Youdell (2008), los procesos de privatización pueden coexistir con un compromiso declarado con la igualdad de oportunidades educativas “o bien se presentan como un medio para lograrla. Muy rara vez se reconoce en el

plano político que existen enfrentamientos entre ambos elementos, por lo que los efectos de esta yuxtaposición todavía están por analizarse en su integridad " (p. 19).

## **1.2. Paradoja y contradicción: la política educativa como discurso doble vinculante.**

Según Hargreaves (1998), en el contexto de la postmodernidad, las paradojas propias del ámbito educativo resultan cada vez más evidentes. Enunciados o situaciones absurdas y contradictorias serían el “síntoma de un mundo en rápida transformación, que empuja en muchas direcciones al mismo tiempo” (p. 16). Para Pérez Gómez (1998), estas contradicciones emergen a partir de los diferentes fines que asume el proceso formativo en la compleja sociedad contemporánea. Por una parte, la preparación para incorporar el mundo del trabajo requiere desarrollar las competencias requeridas desde la esfera laboral, pero también un conjunto de actitudes, disposiciones y pautas de comportamiento que respondan a la actitud sumisa y pasiva del trabajo asalariado. Por otra parte, la incorporación de futuros ciudadanos y ciudadanas en sociedades formalmente democráticas requiere del desarrollo de una capacidad reflexiva y crítica, que permita ejercer una ciudadanía activa y en la que predomina la igualdad de derechos. Para el autor, resulta evidente como sustrato de exigencias tan dispares y contradictorias “descansa una ideología tan flexible, laxa y ecléctica que acepta y asume la disociación de ámbitos y las inevitables respuestas esquizofrénicas del individuo y de los grupos” (p. 16). Blackmore y Sachs (1997) identifican esta respuesta esquizofrénica a nivel institucional como fenómeno que emerge a partir de una contradicción en particular: la energía que requiere la producción de información performativa destinada a la fiscalización y rendición de cuentas, resta energía a los procesos de mejora del proceso formativo. Se reconoce así que las contradicciones y paradojas propias del ámbito pedagógico evidenciarían así un trasfondo esquizofrénico en la orientación de la organización educativa.

Respecto de la *esquizofrenia institucional* como categoría de análisis, la presente investigación identifica en el desarrollo teórico que ofrece la escuela de Palo Alto en torno a la etiología de la esquizofrenia una fundamentación apropiada para comprender de qué modo las contradicciones o paradojas propias del campo se manifiestan en la orientación de la organización escolar. Según Bateson (1979), la esquizofrenia es consecuencia de patrones comunicativos patológicos, que el autor denomina como “doble vínculo”. Los enunciados doble vinculantes sitúan al receptor ante una paradoja o contradicción en la que “haga lo que haga, no puede ganar” (Bateson, 1979). La víctima del doble vínculo recibiría un mandato primario que entra en conflicto con un mandato secundario, generalmente en un nivel comunicativo que

requiere mayor abstracción. Así, por ejemplo, un enunciado del tipo “deberías ser más espontáneo”, sitúa al receptor ante la contradicción de obedecer dicha orden, con lo cual no es posible que actúe de manera espontánea o, en caso de desobedecer el mandato, mantener su conducta *poco espontánea*.

Watzlawick et al. (1967) ofrecen continuidad al trabajo de Bateson desde un enfoque centrado en “los efectos pragmáticos (en la conducta) de la comunicación humana y, en particular, sobre los trastornos de la conducta” (p. 5). Desde un enfoque pragmático y sistémico, se releva el contexto comunicativo en la comprensión de un circuito comunicativo específico, de manera holística. Desde este enfoque, dado el grado de asimetría o complementariedad en la que se posiciona un subordinado ante las instrucciones de un superior, el receptor de este mandato se encuentra en una posición sin salida: “se da una instrucción que se debe obedecer, pero para obedecerla, se debe desobedecer” (Watzlawick et al., 1967, p. 130). Este tipo de instrucciones, que resultan frecuentes en contextos cotidianos de interacción, para el paciente esquizofrénico se han vuelto la expectativa habitual en la relación con un otro, por lo que su capacidad metacomunicativa se encuentra desmoronada. En la medida en que la víctima de esta interacción comunicativa patológica ha internalizado el doble vínculo como patrón comunicativo habitual, estaría incapacitado para reconocer y categorizar el tipo de mensaje de manera apropiada, por lo que desistirá de cualquier intento de discriminar el tipo de mensaje a decodificar y elaborará una respuesta sistemática ante las señales que impliquen un grado de contradicción, desencadenando episodios de cólera, hebefrenia o catatonia, entre otros (Bateson et al., 1972). Ante la incapacidad de asignar el modo comunicacional correcto en la decodificación tanto de los mensajes que recibe como de los que el mismo profiere e incluso a sus propios pensamientos y sensaciones, la estructura silogística que evidencia el esquizofrénico resulta aberrante. El esquizofrénico, en consecuencia, se encuentra en un estado de alerta constante.

## **2. OBJETIVOS**

Comprender los significados atribuidos por docentes directivos de escuelas públicas y agentes involucrados en la gestión y liderazgo de las organizaciones educativas respecto de la implementación de la Ley de Nueva Educación Pública (NEP) en el sistema educativo chileno, como caso paradigmático de orientación según principios de mercado.

### **3. METODOLOGÍA**

El presente estudio se desarrolla desde el paradigma cualitativo con un enfoque comprensivo interpretativo (Van Manen, 2003; Taylor y Bogdan, 2000), con la intención de poner al servicio de la interpretación el discurso de los actores a cargo de la gestión y liderazgo de los centros escolares e implementación de la NEP en un nuevo contexto de dependencia administrativa. La elección de paradigma se fundamenta sobre la base de que un fenómeno educativo como el que está en estudio implica ser develado en profundidad desde la comprensión de dicho fenómeno y no como la explicación de un hecho. Interesa conocer el modo en que se interpreta una realidad social por los sujetos a cargo de implementar, gestionar y liderar la organización escolar en un escenario de innovación educativa. La investigación se propone examinar la política pública en educación, así como el discurso de los actores involucrados en la implementación de estas políticas en las organizaciones educativas. Para esto, se examina la legislación a través de documentos oficiales (Ley 20. 529, de Aseguramiento de la Calidad de la Educación y Ley 21.040, que crea el Sistema de Educación Pública) y documentos de difusión elaborados por el Ministerio de Educación. A nivel metodológico, junto con el análisis de documentos oficiales, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los agentes involucrados en la implementación de la Nueva Educación Pública como legislación. El estudio asume una perspectiva dialéctica de análisis, utilizado en investigaciones previas realizadas en Chile respecto de la implementación de políticas educativas y su interpretación desde las comunidades (Assael et al., 2014; Falabella, 2016). Considera así dos fases: una primera etapa de análisis documental, cuyo foco es examinar la definición de fines y objetivos definidos por la política pública para las instituciones que constituyen el sistema educativo chileno. Este análisis se complementa con entrevistas realizadas a profesionales de la Agencia de Calidad de la Educación y Servicios Locales de Educación Pública, que se relacionan directamente con los equipos directivos de cada establecimiento para orientar la gestión y liderazgo de la organización. Una segunda etapa, examina los discursos de docentes directivos que se desempeñan en el ámbito público, en miras a examinar la interpretación que elaboran de dicha legislación y la implementación de la política pública en los establecimientos educativos.

La recogida de datos se desarrolló/llevó a cabo entre agostos del año 202 y noviembre del año 2021, de forma telemática, debido al contexto de pandemia, por medio de entrevistas semi estructuradas (Robles, 2011) ya que resultan apropiadas para el nivel de información y comunicación interpersonal buscada en esta investigación. La información que se extrae tiene una riqueza subjetiva que ofrece la significación que el sujeto entrevistado le ha otorgado a la

experiencia narrada. La entrevista permite obtener información pragmática que da cuenta no sólo de cómo el informante piensa, sino también cómo actúa en función de un determinado fenómeno (Delgado y Gutiérrez, 1999). Uno de los aspectos favorables que proporciona la entrevista semi estructurada como técnica de investigación, es que permite obtener información sobre cómo los diversos actores proceden y reconstruyen la red de significados en sus prácticas individuales, es decir cómo actúan y componen dichos significados cuando se ven enfrentados a la elaboración narrativa de su experiencia (Flick, 2004).

La muestra de tipo estructural, intencionada y no aleatoria, está constituida por 32 sujetos, de los cuales 18 son directores o directoras de establecimientos públicos y 14 corresponden a agentes que se desempeñan en los niveles intermedio de la institucionalidad educativa, ya sea en la Agencia de Calidad de la Educación o Servicios Locales de Educación Pública. En concordancia con el enfoque cualitativo, la selección de los sujetos-casos responde al objetivo de investigación y no a lo representativo de la muestra. Los docentes directivos entrevistados responden a los siguientes criterios: a) desempeñarse en el rol directivo en el ámbito público desde un plazo mínimo de un año, plazo que corresponde a un ciclo anual de mejora según lo definido en el Plan de Mejoramiento Educativo (PME) del establecimiento; b) estar situados en zonas del país en las que los Servicios Locales de Educación hayan entrado en funcionamiento oficial con un plazo mínimo de un año, obedeciendo al mismo criterio ya señalado respecto del Plan de Mejoramiento Educativo. Esto supone la dependencia administrativa de Servicios Locales de Educación Pública como nivel intermedio de gestión. Cabe mencionar que, para el caso de directores y directoras de establecimientos educativos, en todos los casos declaran haber sido elegidos a través del sistema de Alta Dirección Pública. Al comienzo del estudio, los/as participantes fueron informados sobre el contenido de la investigación, que su participación sería voluntaria y que podían abandonar el estudio en cualquier momento. Se obtuvo el consentimiento por escrito de los/as participantes antes de que comenzara cada entrevista. Los 32 sujetos participaron en el estudio de forma voluntaria y se utilizaron seudónimos para mantener la confidencialidad de sus identidades.

La perspectiva que sustenta el análisis cualitativo corresponde a la teoría fundamentada (Creswell, 1998; Strauss y Corbin, 1998), que permite la generación de teoría sustantiva y formal desde la conceptualización de los actores que participan de una situación colectiva. El proceso de análisis, prescindió del uso de software de análisis cualitativo. Desde el enfoque comprensivo interpretativo y bajo paradigma cualitativo, no se pretende la validez estadística ni representativa de los datos producidos a la hora de asignar validez al análisis e interpretación



del discurso de los sujetos informantes. Según Cisterna (2005), esto supone la acción de reunión y cruce dialéctico de toda la información pertinente al objeto de estudio surgida en una investigación que, en esencia, es el corpus de la investigación. Se considera una triangulación de la información entre estamentos o interestamental, que es aquella que permite establecer relaciones de comparación entre los sujetos indagados en tanto actores situados, en función de los diversos tópicos interrogados, con lo que se enriquece el escenario intersubjetivo desde el que la investigación construye los significados (Cisterna, 2005).

El primer nivel de análisis de las 32 entrevistas (transcritas manualmente), permitió levantar 200 códigos, como temas emergentes, constituyéndose en las unidades de análisis de esta investigación. Estos códigos fueron agrupados en conceptos jerárquicamente organizados, constituyendo el segundo nivel de análisis y luego, como tercer nivel de análisis, se categorizaron los conceptos a través de la identificación de las relaciones entre ellos. Finalmente, a partir de este proceso, se construyeron las categorías que responden al objetivo de esta investigación y que se edifican, de acuerdo con la teoría fundamentada, en los resultados de este estudio.

#### **4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

A continuación, se expone una síntesis de los principales hallazgos obtenidos a partir del análisis del discurso de docentes directivos y agentes involucrados en la gestión y liderazgo de las organizaciones educativas. Desde el análisis en profundidad del corpus de datos emerge como resultado la categoría de *esquizofrenia institucional*, orientada a describir la tensión que surge de la implementación de políticas orientadas al fortalecimiento de la educación pública en el sistema educativo de mercado. Los resultados se ejemplifican a través de unidades discursivas significativas extraídas desde las entrevistas de los sujetos participantes. Como punto de partida del análisis, se procedió a detectar los temas emergentes, que surgen desde el discurso de los informantes, los que contienen significados y valoraciones que resultan ser el sustento básico para realizar la posterior construcción conceptual teórica. La codificación realizada fue abierta y en vivo; esto es, abierta, porque no se utilizaron códigos previos y en vivo, porque se utilizaron expresiones del texto para nombrar los códigos. Un segundo nivel de análisis pretende establecer relaciones entre las categorías construidas, con el fin de interpretar el vínculo realizado entre las mismas y de esta forma contribuir al desarrollo del conocimiento con mayor profundidad crítica y reflexiva en torno.

## UNA EDUCACIÓN PÚBLICA MÁS COMPETITIVA.

La Nueva Educación Pública como legislación significa para los sujetos entrevistados la posibilidad de modificar la lógica de mercado que orienta el sistema chileno. Para los informantes, la educación pública supone un compromiso y responsabilidad social que asigna sentido a su rol en este nivel del sistema educativo. Este compromiso con la educación pública es declarado tanto por docentes directivos como por asesores y profesionales de la Agencia y SLEP:

*“nosotros somos los llamados a hacer realidad esta ley, es nuestra ley, que se ganó desde un sentir nacional de mejorar la calidad de la educación y a partir de eso es la única manera que tenemos de demostrar que la educación pública puede ser de calidad y para todos” (Directora Liceo, 3, 12)*

*“Ahora que somos parte de la Nueva Educación Pública tenemos una doble responsabilidad, porque si este modelo de educación pública no funciona vamos a estar condenados y vamos a condenar a nuestros hijos y nietos a pagar por educación y eso no puede ser, un Estado tiene que garantizar educación para todos y eso es lento, porque estás rompiendo paradigmas, y estás rompiendo con lógicas de mercado que se arrastran hace mucho y además nuestro modelo de Estado es capitalista y finalmente la política... o sea, eso cruza cualquier política” (Profesional SLEP, 3, 19)*

Tal como se refiere en la cita anterior, la expectativa es cambiar el paradigma o modelo desde el que se sustenta el sistema. Sin embargo, al hacer referencia al rol que cumplen los Servicios Locales en la orientación de las escuelas, los entrevistados no refieren a la implementación de prácticas de gestión que difieran a las establecidas en la legislación nacional previa entrada en vigor de la NEP. En este sentido, según declaran los sujetos entrevistados, los procesos de mejora de la educación pública responden al fortalecimiento de las prácticas de gestión ya establecidas, dotando de más herramientas de análisis y toma de decisiones en base a los resultados a los equipos directivos de cada establecimiento:

*“O sea, nosotros nos seguimos rigiendo por categorías de desempeño, nos seguimos rigiendo porque tienen que rendir la prueba estandarizada SIMCE [...] entonces el Servicio Local solo viene a apoyar a que puedan responder a estos procesos que son ley a nivel nacional” (Profesional SLEP 2, 22)*

*“...las obligaciones que tienen los Servicios Locales son en función de ir mejorando los resultados en las pruebas estandarizadas. Por ejemplo, la ley obliga a los Servicios a estar*

*mirando los resultados de la Agencia de Calidad, en particular del SIMCE, en particular de la cosa específica esta que es la categorización de los establecimientos y la mejora de los aprendizajes desde la perspectiva de pruebas estandarizadas” (Profesional SLEP, 10, 13)*

Como se identifica en las referencias anteriores, la NEP no logra modificar la lógica desde la que se comprende la mejora educativa, por lo que se mantienen las estrategias y lineamientos asociadas a los procesos de gestión previamente establecidos en la legislación nacional. En este sentido, tanto para docentes directivos como para asesores pedagógicos de los SLEP, la mejora de la educación pública debe dotar a los equipos directivos de mayores competencias para ejercer una gestión de calidad en educación. En palabras de un director de escuela, la mejora de los procesos de gestión permitiría hacer “*más competitivas*” a las escuelas públicas en un contexto de competencia entre establecimientos desde el que se ha comprendido la mejora sistémica en Chile.

Dado que el discurso orientado al fortalecimiento de lo público no siempre es coherente en relación con las condiciones de funcionamiento, así también el discurso de los agentes que se desempeñan en la orientación de las organizaciones educativas es también contradictorio. Se identifica así que la escasa coherencia entre los lineamientos de la política educativa tiene su correlato a nivel discursivo:

*“yo creo que las escuelas pueden seguir avanzando solitas, sí ellas tienen todas las capacidades de hacerlo. Yo creo que las posibilidades están súper instaladas” (Profesional Agencia de Calidad 1, 4)*

Pero el entrevistado declara en la misma entrevista, que no excede los 50 minutos de duración:

*“...evidentemente creo que faltan capacidades en el sistema, nos hemos encontrado... tenemos, me duele, un equipo directivo bastante agotado, quemado, con bajas capacidades de liderazgo en general las escuelas tampoco tienen ni tiempo ni capacidades ni habilidades para procesar información y para levantar problemas (Profesional Agencia de Calidad 1, 13)”.*

### **NOS DISPARAMOS A LOS PIES.**

Sin embargo, desde la mirada de los entrevistados, el mayor obstáculo que enfrenta la mejora de la educación pública es la mantención del sistema de financiamiento, como aspecto que la ley de fortalecimiento de la educación pública no modifica:

*“La ley no tocó dos cosas: no tocó el financiamiento, por lo tanto, uno podría decir sin temor a equivocarse que los SLEP están tan desfinanciados como las municipalidades... es una gran contradicción esto que yo observo” (Profesional SLEP, 1, 9)*

*“Yo te digo, de primera fuente, el tipo de la billetera digamos del Servicio Local te dice no, no vamos a gastar lucas [dinero] en eso, porque eso no genera un impacto en los resultados estandarizados, vamos a gastar lucas en esto, porque sí en esto tú te vas a dar cuenta que vamos a cumplir con las metas, con los convenios de desempeño, entonces cuando tienes esa mirada... Chuta, dije yo, es más de lo mismo con diferente nombre” (Profesional SLEP, 11, 20)*

En consecuencia, desde la mirada de los equipos directivos de las escuelas, la no modificación del sistema de financiamiento perpetúa las condiciones de gestión que un sistema de mercado educativo ha generado previamente a escala nacional. Los directores y directoras de escuelas públicas refieren situaciones absurdas o contradictorias que son consecuencia del marco administrativo en el que se desempeña el sector público en Chile. Así, por ejemplo, refiere un director respecto de las sanciones administrativas que ha debido enfrentar su escuela, dado que supera el número de estudiantes que desde el Mineduc se permite al establecimiento recibir:

*“...no tenían dónde comer, porque era una escuela que se hizo para 50 alumnos y ya tenía 300 y ahí te day cuenta, el mismo ministerio no te autorizaba más cursos [porque] efectivamente no teníamos más salsas, pero teníamos más matrícula, te obligaba a matricularlos pero no te daba subvención, el Ministerio venía y te decía ‘no te autorizo esa sala para que coman los niños por lo tanto van a tener que comer comida fría’, luego venían las multas, entonces como propio estado nos disparamos a los pies” (Director escuela 4, 32).*

El director de escuela entrevistado da cuenta de sanciones recibidas por acoger en el establecimiento a más estudiantes de los que la escuela tiene permitido. Sin embargo, debe tenerse en consideración que la escuela es de tipo rural; es decir, la única disponible en la zona. La escuela, además, está ubicada en un sector fronterizo, por lo que ha debido dar cabida a una gran cantidad de niños y niñas migrantes que, de no ser recibidos en el establecimiento, no tendrían otra opción de continuidad de estudios. La legislación mandata la incorporación de estudiantes en los establecimientos públicos cuando no hay otra alternativa disponible, ya que no puede privarse a un estudiante de su derecho a educación. Sin embargo, según indica el director, la escuela fue multada por el Ministerio de Educación por superar la matrícula permitida y no ofrecer las condiciones apropiadas a los y las estudiantes. Cabe destacar que el

financiamiento de las escuelas públicas chilenas es a la demanda, es decir, la subvención se paga en función del número de estudiantes matriculados y, en el caso referido, la escuela no recibía subvención por los estudiantes “*extranumerarios*”.

### **POR MOMENTOS, NO HAY UN CONSENSO.**

Directores y directoras refieren a una escasa o nula articulación entre las diferentes instituciones que actualmente constituyen el sistema educativo nacional y de cuyo desempeño el Ministerio de Educación opera como órgano rector. Estas instituciones orientan los procesos de gestión y liderazgo de los establecimientos, según se define su función en la legislación. Sin embargo, para los docentes directivos entrevistados, las orientaciones que reciben desde la Agencia y los SLEP no siempre son concordantes:

*“nosotros pedimos urgentemente que el Ministerio de Educación, la Agencia de Calidad, la Superintendencia y los Servicios Locales que fueran uno, que nos dieran la misma información, y como llegó pandemia, nadie sabía qué hacer...” (Directora de escuela, 12, 12)*

*“...ella nos decía, por ejemplo, no sé, ‘chiquillos, bajen el estrés, hay cosas que digamos no hagamos, si no van a estar en Escuelas Arriba, ya, no importa, pero tengan un argumento’. Por otro lado, tienes al SLEP ‘¡tomen Escuelas Arriba!, todas las escuelas tienen que estar adscritas a Escuelas Arriba’ y tú así como “no, pero dentro del ministerio nos dijeron...”. Entonces va pasando que por momentos no hay un consenso” (Directora de liceo).*

El fragmento anterior se refiere a la decisión del establecimiento de no aplicar un programa que desde el Servicio Local se planteó como obligatorio. Desde la supervisión ministerial esta decisión fue respetada y justificada, ante los argumentos pedagógicos esgrimidos por el equipo técnico. Este tipo de orientaciones y lineamientos desde el nivel intermedio, genera en los equipos directivos entrevistados la idea de que el rol que desempeñan los SLEP no difiere de los procesos de accountability ya implementados en Chile:

*“El tema es que aquí, si te soy super honesta yo creo que con esa mirada tan gerencial y tan... coercitiva, es escaso como el parámetro... yo creo bien difícil que las comunidades puedan hacer un diálogo real” (Directora de escuela 17, 3)*

*“...pero en el fondo los asesores SLEP son más bien recolectores de información. Nos viven matando a preguntas formales, formularios que hay que llenar, cosas que se hicieron, no se hicieron, estadísticas... eso” (Director de liceo 8, 41)*

*“En el fondo sigues funcionando bajo la misma estructura y lógica de la que venías antes. Al final fue cambiar el sostenedor nada más. Eso fue” (Director de Liceo 18, 12).*

## 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El concepto de doble vínculo que planteara Bateson comprende la etiología de la esquizofrenia como resultado de procesos comunicativos patológicos, por lo que el análisis comunicacional –desde un enfoque sistémico– asume relevancia central. Como se ha mencionado más arriba, la víctima del doble vínculo se encontraría atrapada en este tipo de patrones comunicativos, internalizados como la expectativa habitual del sujeto en la interacción con un *otro*. Según propone Bateson, la esquizofrenia no contrasta totalmente con otras formas de pensamiento o conducta humana, por lo que su delimitación respecto de lo considerado “normal” no siempre favorece una cabal comprensión del fenómeno. La esquizofrenia, señala el autor, “implica ciertos principios generales que son importantes en toda comunicación y por consiguiente se pueden encontrar muchas semejanzas informativas en situaciones de comunicación ‘normales’” (Bateson et al., 1972, p. 251).

La presente investigación identifica en la política educativa lineamientos u orientaciones contradictorias que emergen como resultado de distintas racionalidades asociadas al fenómeno educativo. En este sentido, se identifica a nivel sistémico una secuencia de experiencias análoga a la descrita por los pensadores de Palo Alto, cuyo correlato es a nivel institucional. Desde este enfoque, la legislación “mandata” el fortalecimiento de la educación pública, al tiempo que mantiene los mecanismos de mercado que han orientado el sistema educativo chileno desde la reforma neoliberal hace más de cuatro décadas (Assael et al. 2014). Los agentes a cargo de gestionar y liderar los procesos de mejora en las organizaciones educativas se sitúan desde una relación complementaria o asimétrica en términos jerárquicos respecto de la autoridad política. Esto implica que no se encuentran en condiciones de explicitar el doble vínculo, en tanto ocupan un rol predominantemente pasivo en el sistema y, en consecuencia, se mantienen “atrapados” en una interacción patológica. De esta manera, se identifican patrones comunicativos patológicos que inducen la esquizofrenia como sintomatología en la posición que ocupan docentes directivos a la hora de articular los lineamientos ofrecidos desde la política educativa en la orientación de la escuela pública.

El análisis del discurso elaborado por los agentes involucrados en la implementación de la NEP permite identificar los efectos que la política educativa produce en la orientación de la organización escolar. Por una parte, se reconocen estos lineamientos contradictorios en la

escasa articulación entre las instituciones que componen el sistema educativo chileno. Para los docentes directivos entrevistados, esta des-articulación plantea dificultades a la hora de liderar procesos de mejora en la escuela pública, al tiempo que genera situaciones y demandas absurdas a la institución escolar y que no son parte de la gestión de los establecimientos privados.

Por otra parte, el análisis del discurso permite identificar también la incorporación de un sistema de referencias respecto a los procesos de mejora de la escuela pública desde una nomenclatura propia de la “gestión de calidad total” (Bolívar, 2015). Desde este enfoque, de raigambre neoliberal y gerencialista, se asumen los procesos de gestión y liderazgo de la escuela pública desde un sustrato ajeno a sus fines y objetivos, en la medida en que la investigación educativa ha reconocido los efectos que un *accountability* performativo o rendición de cuentas con altas consecuencias (Falabella, 2014) promueve en las organizaciones educativas. Así, por ejemplo, la libre elección de centros como estrategia que fomenta la competencia entre escuelas, posicionan hoy al sistema educativo chileno entre los más segregados y privatizados del mundo (agregar bibliografía). Por otra parte, la evaluación estandarizada y categorización de establecimientos promueve la reducción del currículum, en la medida en que las escuelas orientan la tarea formativa según los contenidos a ser evaluados. En este sentido, la orientación del sistema educativo según principios de mercado opone trabas a lograr que la escuela pública se sitúe como un espacio de integración social, valoración de la diversidad propia de sociedades democráticas, o logre implementar procesos formativos de carácter integral. Esta incorporación progresiva de ideas, metodologías y estrategias de gestión propias de la empresa privada al ámbito público son, según Sardoc (2018), evidencia del avance y aceptación de una subjetividad política neoliberal, cuya manifestación es el uso de un lenguaje ajeno al lugar que ocupa el sujeto en la estructura de trabajo propia del campo pedagógico.

Las paradojas y contradicciones que la investigación especializada reconoce en diferentes áreas del ámbito educativo (rojas, ver...) emergen a partir de una articulación discursiva doble vinculante, identificada a nivel de sustrato epistemológico en las políticas educativas que orientan el sistema en su conjunto. Este discurso patológico sitúa al directivo ante el imperativo de articular demandas contradictorias de compleja -si no imposible- articulación al ejercer su rol en la orientación y liderazgo de la organización educativa. En la medida en que los significados atribuidos por directores y directoras de escuelas públicas a los lineamientos de la política educativa orienta la acción de los agentes en el seno de la institución escolar, las contradicciones propias del marco legislativo se reflejan en la implementación de las políticas educativas a nivel micro. Como consecuencia, se identifica un escenario de esquizofrenia

institucional en el que la organización educativa no logra articular un discurso coherente y que responda a las demandas que sociedades formalmente democráticas depositan en la educación pública. De ahí que, como categoría de análisis, la esquizofrenia institucional plantea la posibilidad de comprender otros fenómenos propios del campo pedagógico en el que se evidencien contradicciones generadas a raíz de la imposición de una subjetividad neoliberal en educación, radicalmente incompatible con los fines y objetivos de una educación pública crítico-emancipatoria, como discursividad que oriente las prácticas de los actores en el seno de la organización educativa.

Esta investigación concluye que, en la medida en que las metas u objetivos del sistema formativo público permanecen difusas, no se logra articular un discurso coherente respecto de los fines y objetivos que la educación pública persigue, lo que favorece la mantención de una “educación bancaria”, según los términos en que la describiese Freire (1979). Dado que este escenario resulta funcional a la hegemonía neoliberal en educación, se posiciona como obstáculo para generar un sistema educativo público en el que las comunidades educativas puedan enfocar su tarea en una educación transformadora, integral, crítica y democrática. Por otra parte, la incorporación de un sistema de referencias propio de una subjetividad hegemónica neoliberal (Brown, 2016; Laval y Dardot, 2013) perpetúa el ejercicio de la gestión y liderazgo de la escuela pública desde una posición descontextualizada y que no responde a los requerimientos y desafíos que sociedades democráticas plantean a una educación pública transformadora.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Apple, M. (2016). Introduction to “The Politics of Educational Reforms.” *The Educational Forum*, 80(2), 127–136.
- Assaél, J., Acuña, F., Contreras, P., & Corbalán, F. (2014). Transformaciones en la cultura escolar en el marco de la implementación de políticas de accountability en Chile: Un estudio etnográfico en dos escuelas clasificadas en recuperación. *Estudios Pedagógicos (Valdivia)*, 40(2), 07–26
- Ball, S. J. (2013). Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad. *Pedagogía Y Saberes*, 38(38), 103–113.
- Ball, S., & Youdell, D. (2008). Privatización encubierta en la educación pública. *Internacional de La Educación, Bruselas.*, 1-145.
- Bateson, G. (1972), Steps to an Ecology of Mind. Ballantine.
- Blackmore, J. y Sachs, J. (1997). *Worried, Weary and Just Plain Worn Out: Gender,*



- restructuring and the psychic economy of higher education*. Brisbane: AARE Annual Conference.
- Brown, W. (2016). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Malpaso.
- Chubb, J. & Moe, T. (1990). *Politics, markets and America's schools*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del Oprimido*. Siglo XXI.
- Friedman, M. (1956). *The Role of Government in Education*. Versión reimpressa. En: <http://www.eco.utexas.edu/facstaff/Cleaver/350kPEEFriedmanRoleOfGovttable.pdf>
- Laval, P. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa
- OCDE (2004). *Revisión de políticas nacionales en educación: Chile*. OCDE y MINEDUC.
- Pérez Gómez, A. I. (1998). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Morata.
- Orellana, V., & Bellei, C. (2019). Repensando la idea de privatización educativa: lecciones del caso chileno. *Teoria e Prática Da Educação*, 22(3), 19–37.
- Van Manen, M. (2003). *Investigación Educativa y Experiencia vivida. Ciencia Humana para una pedagogía de la acción y de la sensibilidad*. Idea Books.
- Verger, A., Bonal, X., & Zancajo, A. (2016). Recontextualización de políticas y (cuasi)mercados educativos. Un análisis de las dinámicas de demanda y oferta escolar en Chile. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(27), 1–27.
- Watzlawick, P., Beavin, J. Jackson, D. (1985). *Teoría de La Comunicación Humana*. Herder.