# POLÍTICAS EDUCATIVA Y TRABAJO DOCENTE EN CHILE

Jenny Assaél Budnik
Observatorio Chileno de Políticas Educativas (OPECH)
Departamento de Psicología, Universidad de Chile

En América Latina la mayor parte de nuestros países han vivido procesos de reforma educacional, en general diseñadas y pensadas sin la participación del magisterio, no obstante que en el discurso oficial pareciera existir un cierto consenso respecto a la importancia de protagonismo de los docentes en las mismas, a partir del diagnóstico de que sin dicha participación éstas tienden a fracasar.

Así lo concluyeron, hace ya más de una década, los ministros de educación de los países de la región reunidos el 2001 en Cochabamba, ratificando 5 recomendaciones especiales sobre el tema docente: políticas nacionales integrales para revalorizar la profesión docente; cambios en la organización del trabajo docente; trabajo colectivo entre profesores; políticas de formación inicial y en servicio; mejores condiciones laborales; y participación protagónica de los docentes en los procesos de reforma[1].

Sin embargo, tras dichos consensos y propuestas se ocultan distintas perspectivas y visiones sobre la profesión docente; expresadas, muchas veces, de manera contradictoria en las decisiones de política educativa; las que a su vez están tensionadas por los modelos de desarrollo que impulsan nuestros países.

Mi exposición quiere aportar al debate sobre políticas educativas y trabajo docente, por un lado desentrañando dichas concepciones así como las tensiones

[1] Apartado III, PROMEDLAC VII, disponible en www.unesco.cl. Blanco, Rosa. "La situación de los docentes en América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas y desafíos hacia los próximos 15 años" en Revista Docencia Nº 15, Santiago, diciembre, 2001.

presentes en las decisiones de política hacia el sector docente. Además, desde la experiencia chilena, revisaré las principales políticas que se han desarrollado en este ámbito, proponiendo algunas visiones alternativas.

## I. Las distintas concepciones acerca de la profesión docente

La profesión docente, al igual que muchos otros términos, como calidad de la educación, currículum, equidad educativa, se conceptualizan de distinta manera; significaciones que se han ido asumiendo, desde experiencias personales, en el marco de una cultura escolar institucionalizada, y también, a partir de las visiones de sociedad y del papel que se le asigna a la escuela en ella.

Las diferentes concepciones sobre la tarea docente que están presentes en el actual debate educativo, que se han ido construyendo social e históricamente, y que subyacen, con énfasis diversos, en los discursos, prácticas y políticas de hoy, podrían señalarse que corresponden, centralmente, a tres maneras de entender al docente y su quehacer: autoridad responsable de la socialización, técnico que aplica metodologías y técnicas de enseñanza, profesional reflexivo y crítico o transformativo.

### a) La autoridad responsable de la socialización

En el período de construcción del Estado nación, a las escuelas primarias, y también a los liceos, se les asignó un rol fundamental como instancias de transmisión de la cultura dominante, con la finalidad de que niños, niñas y jóvenes pudiesen incorporarse y adaptarse a la sociedad imperante.

El quehacer docente estaba definido por la transmisión de los saberes culturales legitimados -conocimientos, valores, normas, etc.-, en concordancia con las concepciones de enseñanza y aprendizaje predominantes de la época y con la valoración de la homogeneidad para la construcción social del Estado Nación. La autoridad docente, sustentada con énfasis en el conocimiento disciplinario en la educación secundaria, y en el modelo moral y de conocimientos didácticos en la enseñanza primaria, se constituía en el eje central del proceso educativo, y el profesor tenía un rol protagónico en la construcción del saber pedagógico[2].

**b) Técnico que aplica metodologías y técnicas de enseñanza**

Desde mediados del siglo XX, con el impulso del Estado desarrollista, la industrialización y la influencia de las teorías económicas en educación, específicamente el taylorismo, se amplía el papel asignado a las instituciones escolares a la formación del recurso humano que requiere el desarrollo económico. Paralelamente, adquiere relevancia el conductismo en la psicología del aprendizaje y, consecuentemente, la tecnología educativa. En este nuevo escenario el quehacer docente se empieza a definir de distinta manera.

Los procesos pedagógicos se asimilan a la producción industrial, dejando de ser relevantes los sujetos que constituyen el hecho pedagógico, estudiantes y docentes, erigiéndose como instrumento central de la pedagogía los métodos y técnicas para la enseñanza. Lo que sucede es que se homogenizan los sujetos, y los procesos pedagógicos se entienden como posibles de estandarizar, todo lo cual lleva al supuesto de que la totalidad de los alumnos aprenderán en la medida que los docentes les enseñen con técnicas de enseñanza probadas científicamente. Entonces los expertos elaboran

[2] En Chile esto se expresó, por ejemplo, en importantes debates educativos del magisterio, durante prácticamente todo el siglo pasado hasta la década de los 70`, y en la participación de los docentes tanto en las luchas por la democratización del sistema educativo, como en la construcción de propuestas educativas pedagógicas, particularmente en los liceos experimentales y escuelas consolidadas, experiencias que tenían como objetivo nutrir al conjunto del sistema educacional chileno.

metodologías y técnicas que deben ser aplicadas correctamente por los docentes en sus aulas. El curriculum es definido por "expertos" y se muestra como "neutro", invisibilizando sus fundamentos en relación al tipo de persona y de sociedad a que responde. El sentido social y político de la profesión docente se desperfila. Profesores y profesoras pasan a ser un engranaje más de la "producción educativa".

Desde estos supuestos, tanto la formación inicial como el perfeccionamiento docente se empiezan a vaciar del contenido propiamente pedagógico. Los saberes sociológicos, antropológicos y de pedagogía general pierden relevancia, levantándose con fuerza aquellos ligados a lo metodológico, por sobre el saber didáctico. La organización escolar se transforma, surgen los especialistas en curriculum y evaluación. En nuestro país se introduce en la escuela la figura de la Unidad Técnica Pedagógica (UTP) a quienes se les asigna la responsabilidad curricular, expropiándosele de cierta manera al docente su autonomía y saber pedagógico. Se amplía el mercado de diversos materiales educativos, desde las simples fichas de actividades de trabajo a los materiales que incorporan los avances tecnológicos. El quehacer docente se limita a los "cómo", es decir, a elegir métodos y técnicas a ser aplicados con los/as estudiantes.

Profesores y profesoras, en tensión con el sentido de autoridad construido, empiezan a asumir este rol técnico asignado como algo natural, aceptando que otros profesionales prescriban el currículum, solicitando muchas veces un perfeccionamiento que entregue simplemente nuevas técnicas a ser aplicadas en el aula. Además, en tensión con una historia colectiva de participación en las políticas educativas, el magisterio se ve atrapado en la neutralidad educativa, perdiendo el sentido político y social de su rol. Es lo que predomina hoy en nuestro país, en la identidad profesional del magisterio.

**c) Profesional reflexivo y crítico o transformativo**

Aunque sus cimientos se encuentran en el pensamiento de destacados pedagogos de inicios del siglo pasado como John Dewey y Celestin Freinet, en las tres últimas décadas distintos pensadores provenientes de la filosofía, sociología, antropología, psicología, lingüística, pedagogía y política[3], analizan la relación entre el sistema escolar y la sociedad. Dichos análisis, que se inscriben en lo que se ha llamado Teoría Crítica o Pedagogía Crítica, plantean que si bien las escuelas y liceos cumplen con el rol de reproducir el sistema económico, social, cultural y político imperante, a través del curriculum -explícito y oculto- al mismo tiempo se pueden generar condiciones para transformar dicho sistema en la perspectiva de la construcción de una sociedad más humana, justa y democrática.

El sistema escolar puede favorecer la formación de ciudadanos y ciudadanas, no sólo para incorporarse a la sociedad sino que también para transformarla, siempre y cuando los actores educativos, en forma personal y colectiva reflexionen sobre las distintas políticas y prácticas escolares intentando comprenderlas situadas en un una sociedad determinada, y en torno a una gran pregunta: ¿en qué medida éstas favorecen la construcción de lo humano, la justicia y la democracia? Desde esta manera de entender la relación de escuela y sociedad, la profesión docente adquiere un nuevo sentido social y político.

A su vez, desde las teorías de aprendizaje que se inscriben en la construcción de conocimientos[4], se concibe al alumno/a como un sujeto activo que va construyendo sus aprendizajes incorporando sus experiencias, conocimientos y emociones, en la medida que se inserta en situaciones comunicativas con sus pares y el/a profesor/a. Dichos procesos de

[3] Entre otros: Giroux, H.; Hardgreaves, A; Zeichner, K.; Apple, M.; Fischer, J.; Elliott, J.; Chomsky; y podríamos señalar en América Latina a muchos, partiendo con Freire, pasando por Saviani, Marcos Raúl Mejías, o el propio Pablo Gentili.
[4] Entre otros: Brunner, Vigotsky, Pozo.

construcción, que ocurren en el mundo interno, se dan de distintas maneras y con diferentes ritmos. Por tanto, se conciben los procesos de aprendizaje en la escuela como procesos heterogéneos y complejos que se juegan en las relaciones pedagógicas que se viven cotidianamente en el aula y la institución escolar.

A partir de estas miradas, se entiende al docente como un trabajador/profesional de la enseñanza, que desarrolla su tarea desde su particularidad y su subjetividad, poseyendo los saberes teóricos y prácticos que le permitan comprender los procesos de aprendizaje y el sistema escolar en que está inserto, de tal forma que esté en condiciones de decidir e intervenir de distintas maneras para favorecer los procesos de construcción de los alumnos.

Se concibe como un profesional reflexivo, en que la investigación o indagación permanente es parte de su tarea, a fin de decidir con niveles de autonomía sobre los contenidos, métodos, técnicas y formas de evaluación y con capacidad de elaborar estrategias de enseñanza pertinentes con los saberes culturales seleccionados para ser comunicados a los/as estudiantes, reconociendo la diversidad y la cultura de los alumnos.

Se concibe como un profesional crítico que entiende el carácter eminentemente social y político de la tarea de enseñanza en el sistema escolar y es capaz de elaborar con otros las estrategias educativas del establecimiento, participando en la definición de las políticas educacionales.

En definitiva, se entiende al profesor como un profesional reflexivo y crítico, que se responsabiliza por su quehacer, es decir, sabe los por qué y los para qué de su actuar como docente.

## II. Las políticas educativas hacia el trabajo docente

Coincidiendo con Hardgreaves[5], planteamos que hoy en día, en el mundo, los docentes y las escuelas están tironeados por políticas educativas que responden a dos modelos distintos de la economía.

Por una parte, el modelo fundamentalista de mercado, que supone que la escuela debe educar a una pequeña elite para que tenga acceso a niveles superiores, pero donde la gran mayoría de los trabajadores requieren adquirir competencias básicas, solamente en matemáticas y alfabetización.

Por otra, el modelo de la economía del conocimiento, que sostiene que se requiere de muchos trabajadores capaces de crear conocimientos, de distribuirlos, de compartirlos y aplicarlos.

El modelo fundamentalista de mercado necesita una identidad profesional débil, dependiente, estandarizada, profesores que pueden ser intercambiados como si fueran piezas de una fábrica. El modelo de la economía del conocimiento, en cambio, asume una identidad profesional fuerte, profesores altamente calificados, más flexibilidad, más aprendizaje creativo, más discreción para el profesional, un currículum menos estandarizado y más redes entre colegios.

Pero en la mayoría de las naciones coexisten ambos, y esto por razones económicas y por razones políticas, porque desarrollar la educación para una economía del conocimiento implica más recursos y dejar atrás mucho poder burocrático.

[5] Entrevista a Andy Hardgreaves. "Cuando vivimos en una época de test estandarizados es cuando más se requiere hacer una comunidad de aprendizaje", en Revista Docencia Nª 27, Santiago, diciembre, 2005.

El problema es que cuando estos dos modelos corren de manera paralela, los profesores van construyendo una identidad confusa, no saben exactamente a cuál tienen que adherir.

En nuestro país, si bien el discurso apela a que la educación debe responder a una sociedad del conocimiento, y por tanto, debieran desarrollarse políticas que apuntaran al desarrollo de un profesional más reflexivo y autónomo, en la práctica, lo que opera, desde los años 80, son las políticas de mercado en educación, que enfatizan la competitividad, la responsabilidad por resultados (*accountability*) y el pago por mérito[6].

Aunque no hay evidencia del impacto de este tipo de políticas sobre el aprendizaje de los alumnos o sobre el mejoramiento del desempeño docente, y al contrario, han sido objeto de controversias y denuncias por su ideología de mercado así como por desvalorar el profesionalismo docente y poner a los profesores y profesoras en competencia para lograr incentivos económicos, la presión de los organismos internacionales ha significado que estos sistemas se hayan extendido y se sigan extendiendo en muchos países del mundo[7], y de manera particular en el nuestro.

De hecho, lo que se ha instalado en el sistema educativo chileno es la lógica de un currículum nacional, de estándares y de mediciones de aprendizaje. Se ha implementado un sistema nacional estandarizado de medición del rendimiento escolar denominado Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), cuyos resultados se rankean públicamente,

[6] Un desarrollo más profundo sobre esta temática puede encontrarse en Assaél, J.; Avalos, B. "De la resistencia al acuerdo: el establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño docente en Chile", www.unesco.cl.

[7] Elkins, T. & Elliott, J. (op.cit); Yinger, R. (2005). A public politics for a public profession. *Journal of Teacher Education*, 56 (X), 1.6. Holt, M. (2001). Performance pay for teachers: the standards movement´s last stand? *Phi Delta Kappan*, 83 (4). Elkins, T. & Elliott, J. (2004) Competition and control: the impact of government regulations on teaching and learning in English schools. *Research Papers in Education* 19 (1).

generando odiosas comparaciones entre establecimientos[8]. En esta lógica, se promueven políticas de competencia e incentivos, entre escuelas y entre docentes, y políticas de capacitación y perfeccionamiento centradas en la entrega de metodologías y técnicas para la implementación del curriculum[9], así como asesorías a las escuelas y liceos para que estos puedan mejorar sus resultados en el SIMCE.

Junto a ello, poderosos sectores del mundo político y académico han instalado una odiosa y sistemática campaña a través de los medios de comunicación que, año tras año, atribuye los resultados insatisfactorios en el SIMCE, que se han mantenido estancados durante toda la década, a la calidad del desempeño de los profesores e indirectamente a la falta de una acción más robusta del gobierno para controlar a los docentes; presionando por el término del Estatuto Docente, para que las condiciones laborales y salariales del profesorado del sector público queden libradas a la libre competencia del mercado, tal como ocurre con aquellos que trabajan en el sector particular subvencionado[10].

Tras esta campaña, se oculta un trasfondo que tiene que ver con la profundización de un modelo de relaciones laborales marcado fuertemente por la flexibilidad, porque si se examina objetivamente la normativa del Estatuto

[8] El SIMCE evalúa los sectores de lenguaje y comunicación, matemáticas y comprensión del medio y social, en los niveles de cuarto y octavo de la enseñanza básica y segundo de la educación media.

[9] Un claro ejemplo de este tipo de programas en nuestro país es el Programa LEM en enseñanza básica, que entrega una capacitación a profesores consultores para que comprendan y se apropien de determinados conocimientos disciplinarios y didácticos que están expresados en unidades didácticas de trabajo para los alumnos y alumnas. Estos consultores apoyan a los profesores de aula en la sala de clase modelando la aplicación de las unidades didácticas para la enseñanza de la lectura y las matemáticas. En el inicio del Programa se incluyó una campaña comunicacional hacia los padres y apoderados para que apoyen a sus hijos en estas asignaturas

[10] Esta campaña sistemática se ha recrudecido en el último tiempo, en el marco de la discusión que se ha abierto en torno a las propuestas, proyectos de ley y medidas económicas que ha planteado la presidenta Bachelet como respuesta a las demandas de cambios estructurales a

Docente, se puede desprender que no existe rigidez en la relación laboral entre los sostenedores municipales y los maestros. Por ejemplo, el llamado Plan Anual de Educación Municipal, contempla la factibilidad de modificar la dotación docente año a año, suprimiendo contratos, destinando docentes de un establecimiento a otro, etc. Existe, además, la facultad del sostenedor municipal de contar hasta con el 20% de su dotación en calidad de contratados a plazo fijo, e incluso en muchos municipios los alcaldes ni siquiera respetan este 20% como tampoco las causales reglamentarias por las cuales se puede contratar en estas condiciones. El Estatuto estipula también 8 causales de despido, y entre ellas la de salud compatible con el desempeño del quehacer docente.

Por otra parte, para nada se considera que en los países del mundo que cuentan con altos niveles de desarrollo educativo, los docentes no sólo tienen distintas y sustantivamente mejores condiciones de trabajo, sino también efectiva estabilidad laboral, pues se está consciente que para que las escuelas y liceos desarrollen con éxito sus proyectos educativos se requiere de un cuerpo docente estable. La rotación de profesores pone en riesgo ese proyecto educativo, una escuela armónica y una relación y vínculo de permanencia con los alumnos, necesarios para efectivamente poder desarrollar una enseñanza integral. Pero pareciera que en nuestro país no se entiende que un marco normativo protector tiene un sentido altamente educativo y no sólo laboral.

Pero todavía aún más, ningún medio de comunicación destaca que son los colegios municipales públicos, que atienden a los sectores más populares, los que comparativamente tienen mejores resultados en el SIMCE, si se considera la variable socioeconómica de los alumnos.

---

nuestro sistema educativo, encabezadas el año pasado 2006 por el movimiento de los estudiantes secundarios.

Tampoco se señala que la gran mayoría de esos docentes del sector municipal, que son evaluados en su desempeño, obtienen como resultado una buena evaluación (el 97%).

No se reconoce que los docentes asumieron, entre otras razones como una manera de demostrar ante la sociedad que ellos no son los responsables de los problemas educativos, el establecimiento de un sistema nacional de evaluación de su desempeño, el que fue construido en un largo y complejo proceso de negociación entre el Colegio de Profesores, el Ministerio de Educación y la Asociación Chilena de Municipalidades, que tuvo como resultado final lograr un sistema formativo, ligado a las prácticas de enseñanza de los docentes y no a los resultados de los alumnos ni de carácter punitivo, que era lo que quería imponer un importante sector del ministerio de educación, de los administradores municipales y del propio Parlamento.

Lamentablemente, este sistema de evaluación, cuya finalidad central es identificar logros y dificultades del desempeño para retroalimentar las prácticas docentes y apoyar con perfeccionamiento pertinente, en la práctica, dada la realidad compleja del quehacer docente y sus condiciones de trabajo y la mantención de políticas de perfeccionamiento libradas al mercado, sumado todo ello a la incapacidad de gestión de los municipios, ha tenido numerosos problemas en su implementación[11].

Pero no es esto lo que destacan los medios de comunicación, sino que lo que levantan es una persistente campaña contra el magisterio, señalando que éste se niega a evaluarse; o en su defecto, que el actual sistema de evaluación no sirve, pues no se relaciona con el rendimiento de los alumnos, afirmando que lo que debiera hacerse es calificar año a año el desempeño docente de acuerdo a esos rendimientos, de modo de despedir a todos los profesores que no consigan que sus alumnos obtengan buenos resultados en el SIMCE.

[11] Este sistema considera una evaluación cada cuatro años, de todos los profesores, así como planes de superación. Y un tratamiento especial para los docentes insatisfactorios, los que al cabo de tres años, de no superar sus debilidades, saldrán del sistema, con una indemnización.

Por ello, tras los discursos de inamovilidad y falta de seriedad del sistema de evaluación, en realidad lo que se busca es el que los sostenedores de la educación pública, es decir los alcaldes, tengan la posibilidad de decidir arbitrariamente la situación laboral de los docentes, conforme a cánones economicistas y de mercado, y no educativo pedagógicos.

## *III. Estrategias para fortalecer la profesión docente*

Así como existen distintas maneras de entender la profesión docente, se plantean, también, distintos caminos para su fortalecimiento.

Por una parte, desde una lógica fuertemente enraizada en nuestra cultura mercantil, arraigada además en enfoques conductistas, distintos sectores consideran que los sujetos van aprendiendo, perfeccionándose y mejorando su quehacer en la medida que, en un proceso competitivo, reciben premios o castigos. Se considera, entonces, que mejorará el desempeño profesional de los docentes en la medida que desde afuera se los evalúe y premie con incentivos económicos. Se plantea que hay que aumentar los recursos para la remuneración docente, pero sólo para los mejores, para que se produzca una competencia, bajo el supuesto que ello conducirá a los docentes a comprometerse profesionalmente con su tarea. Esta lógica, a veces explicitada, otras no tanto, es la que ha marcado fuertemente las políticas hacia el sector docente en nuestro país, y es la tendencia que quiere imponerse en América Latina.

Por otra parte, en general muchas organizaciones de maestros asumen que el fortalecimiento de la profesión docente sólo pasa por una política de mejoramiento de las remuneraciones y condiciones laborales del sector. Se considera que en la medida que el profesor sienta que es reconocida socialmente su labor, en forma más o menos automática, modificará su quehacer hacia uno más profesional.

Sin desconocer que el sector docente, particularmente en nuestros países de América Latina, sin duda alguna requiere de mejores remuneraciones y condiciones de trabajo, el tema es mucho más complejo.

Si sostenemos que el rol docente y las formas en que éste se expresa cotidianamente se han ido construyendo histórica, social y culturalmente y que hoy, tal vez más que nunca, es importante para la construcción de sociedades más democráticas y justas un docente que asuma su tarea en el sistema educativo como profesional reflexivo y crítico, las políticas para fortalecer la profesión no pueden ser solamente salariales, ni mucho menos articularse desde la lógica del premio, el castigo y la competencia.

Las políticas hacia el magisterio deben modificar los diversos mecanismos que están asignando -implícita o explícitamente- un determinado rol docente. Entre estos, se encuentran la formación inicial y permanente, las políticas curriculares, el nivel de remuneraciones, las condiciones laborales (el tipo de contratación, la distribución de la carga horaria, etc.), los mecanismos de control y evaluación, las condiciones de infraestructura de los establecimientos, los materiales educativos, el tipo de organización escolar, etc.

Nos referiremos a aquéllas que nos parecen centrales hoy en día, al menos en nuestro país.

**a) Sobre las condiciones laborales y profesionales**

Si se quiere fortalecer la profesión docente es indispensable que ésta cuente con condiciones laborales que permitan su desarrollo, lo que implica considerar no sólo remuneraciones acordes a una formación profesional, sino, también, la especificidad de la función educativa así como los medios materiales y técnicos que le permitan ofrecer un servicio de calidad.

En esta perspectiva es necesario:

- **Elevar el nivel de la remuneración básica para todos los profesores que ingresan al sistema**[12]

No cabe duda que el asumir la docencia como un trabajo profesional reflexivo y crítico implica concebirla como una profesión cuya retribución económica permita a profesoras y profesores cubrir tanto sus necesidades de subsistencia para sí y su familia en forma adecuada como aquellas provenientes del propio ejercicio de la profesión (libros, actividades culturales, computador, conexión a internet, etc.). En este sentido, es importante un mejoramiento sustantivo de las remuneraciones docentes, que les permita concentrarse en su tarea y tener mejores condiciones subjetivas para insertarse en los procesos comunicativos claves en la labor pedagógica. Ello, además, ayudaría a que la pedagogía adquiera una mayor valoración social y, por tanto, motivaría que ingresaran a la carrera un mayor número de estudiantes con verdaderos intereses pedagógicos; el profesor se sentiría más valorado y motivado para realizar su trabajo.

- **Crear una carrera profesional**

[12] En Chile las propias autoridades del Ministerio de educación reconocieron hace unos años que el magisterio aún está en un 25% de sus salarios por debajo de los otros profesionales del sector público.

Un gran desafío pendiente es que tanto el sistema de evaluación como los diferentes propuestas y programas orientados al desarrollo profesional docente se articulen y alineen, lo que exige construir una carrera profesional para el magisterio chileno que otorgue a cada profesor y profesora una perspectiva de desarrollo profesional, lo que sin duda implica tanto un reconocimiento social de la tarea docente como una motivación para continuar enseñando de la mejor manera posible en las aulas de nuestro país.

Esta carrera no debe ser sólo vertical, como lo establece hoy el Estatuto Docente, sino también horizontal, promoviendo que los profesores permanezcan en el aula, y no tengan que necesariamente pasar a cargos directivos para aumentar sus salarios. Tampoco debiera centrarse en incentivos y premios otorgados a los docentes por el desempeño de los establecimientos en que trabajan, definido principalmente por el resultado de aprendizaje de sus alumnos (SNED), o en aumentos salariales competitivos y transitorios, ligados a resultados de evaluaciones de competencia profesional (AEP), como sucede en nuestro país[13]. Tendría que contemplar una estructura de remuneraciones que no sólo considere los años de servicio, sino que se articule al sistema de evaluación docente y que le otorgue efectiva importancia a la formación permanente y a las iniciativas de innovación y de cambio..

Al mismo tiempo, en una carrera profesional debieran establecerse claramente las condiciones de ingreso, permanencia y retiro de la profesión, todo lo cual debe estar enmarcado en una carrera docente que estimule el desarrollo profesional y considere las características de la profesión.

- **Garantizar estabilidad laboral**

[13] SNED (Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño) es un instrumento que se aplica al conjunto de establecimientos, cada dos años, para definir, de acuerdo fundamentalmente a los resultados del SIMCE, su nivel de desempeño. A partir de ello se entrega un bono a todos los profesores del 25% de establecimientos del sector municipal y particular subvencionado que obtienen los más altos puntajes en el SNED. La AEP (Asignación de Excelencia Pedagógica) es un

Es inviable pensar una Reforma Educativa con profesores que no pueden involucrarse en la misma, con consecuencia que un número significativo de ellos rotan año a año en distintos establecimientos y su preocupación principal termina siendo asegurar su fuente de trabajo. La estabilidad laboral es también indispensable para garantizar un trabajo en equipo en los establecimientos así como procesos permanentes de evaluación y retroalimentación.

- **Cambiar la organización del trabajo docente**

Es fundamental que se establezca una carga horaria que considere todas las actividades requeridas para realizar una tarea profesional.

En este sentido, se hace necesario que se busquen las reglamentaciones pertinentes a fin de que se consideren como parte constitutiva de la carga laboral docente las actividades propias del quehacer profesional, como son el diagnóstico, la planificación, la investigación, la evaluación, etc. Lo que establece el Estatuto Docente es una carga horaria que contempla 75% del tiempo asignado a horas lectivas y 25% a las no lectivas (tareas administrativas, organización de actos, participación en consejos de profesores, tareas relacionadas a control de salud, encuestas para definir vulnerabilidad de sus estudiantes, atender dificultades específicas de los alumnos, entrevistar y reunirse con los padres, cuidar almuerzos, etc.), distribución que no permite un real desarrollo profesional.

Hoy los profesores se sienten constantemente presionados por la falta de tiempo y difícilmente en esas condiciones pueden asumir su quehacer en forma profesional. Por tanto, se hace necesario impulsar políticas que tiendan a reorganizar la actual carga horaria de los docentes. En este marco, el Colegio de Profesores de Chile ha demandado, sin conseguir resultados positivos, un

bono que reciben de acuerdo a los resultados de un examen de competencias y conocimientos a los que los profesores pueden someterse voluntariamente.

cambio de la distribución de la carga horaria y de la organización del trabajo docente, aún cuando el propio Ministerio de Educación, al que tanto le satisface comparar nuestro sistema educativo con los países de la OCDE, ha divulgado que Chile, en relación con esos países, es el que más porcentaje de tiempo del total del contrato asigna a trabajo frente a curso. Lo que el magisterio plantea es que se contemple un 60% de horas lectivas y un 40% de horas no lectivas, de manera tal de abrir, también, espacios colectivos de planificación, evaluación, análisis de sus prácticas y perfeccionamiento en servicio.

- **Disminuir el número de alumnos por curso**

Es fundamental permitir la concentración de la labor docente en la atención de un número de cursos y alumnos que permita, realmente en forma profesional, organizar contextos de aprendizaje y de comunicación para los alumnos. Por ello se hace necesario impulsar políticas que vayan concentrando la labor de los docentes en un solo establecimiento y paralelamente disminuir el número de alumnos por aula. De hecho, los docentes, con frecuencia, trabajan en dos, y a veces incluso en tres jornadas, en distintos establecimientos, con un número de alumnos por curso que bordea los 45. Muchos docentes se relacionan diariamente con más de 500 estudiantes. Por tanto, no existen las condiciones, ni objetivas, ni subjetivas, para participar profesionalmente en los procesos comunicativos propios de la labor pedagógica. Surge la tensión, el stress y el cansancio que acompañan en la actualidad al quehacer docente, profundizados por la implementación de la Jornada Escolar Extendida, todo lo cual se constituyen en una de las bases de la frustración docente.

A diferencia de los establecimientos que atienden a sectores populares, los colegios con alumnos de familias de más altos ingresos, son los que aparecen estadísticamente con la relación menor profesor por alumno. No está demás señalar que también en un estudio de la OCDE, Chile aparece como aquel país

que tiene la relación mayor de número de alumnos por profesor[14]. El número más adecuado pareciera ser entre 25 y 30 alumnos, siendo particularmente esto importante, según la evidencia, en los establecimientos de mayor concentración de pobreza y en los cursos de los primeros años de enseñanza. La discusión sobre este punto es de particular importancia, pues se tiende a usar resultados de investigaciones para señalar que esto no tiene relevancia, cuando en realidad lo único que concluyen es que bajar un número poco significativo de alumnos no hace diferencia.

- **Cambiar la gestión y organización escolar**

Es indispensable una organización escolar democrática y participativa, que se defina por relaciones cooperativas y espacios de participación y decisión del cuerpo docente, para lo cual debe superarse la actual organización altamente jerarquizada, autoritaria y burocrática, para transformar a la escuela en una comunicad de aprendizaje, con la participación de todos los actores de la comunicad educativa.

Para permitir espacios reales y efectivos de participación y el desarrollo de una cultura más democrática en la escuela, se requiere, al menos, de procesos transparentes de toma de decisiones en relación a la contratación de docentes y directivos docentes, mediante concurso público. También, fortalecer las diversas instancias y formas de participación y de toma de decisiones de los distintos estamentos de la comunidad escolar como el Consejo de Profesores, Centros de Padres, Centros de Alumnos, Consejos Escolares, siendo particularmente importante el carácter resolutivo del Consejo de Profesores, como instancia colectiva y responsable, profesionalmente, de las decisiones de cada establecimiento, las que no pueden ser resueltas sólo a nivel de dirección. Se requiere, además, reorganizar la actual forma de trabajo docente de carácter aislado hacia una de carácter cooperativo.

[14] Ver anexo Nº 2.

**b) Sobre la Formación Inicial y en Servicio.**

La formación docente en Chile, al igual que lo que ocurre con el conjunto de las carreras profesionales, sufrió profundas transformaciones que se impusieron durante la dictadura militar, que implicaron una privatización de la educación superior que obligó a las Universidades públicas a autofinanciarse y a competir con las privadas.

Ello ha significado que de una educación superior pública gratuita, concordante con un proyecto de país en el cual los universitarios se formaban no sólo como profesionales, sino como sujetos críticos, en espacios en los cuales la universidad cumplía las clásicas tareas de formación profesional, investigación y extensión, hoy tenemos un sistema de educación superior que, prácticamente, se limita al objetivo de la formación profesional y que obliga a los estudiantes a pagar sus estudios con altos aranceles en cada una de las carreras.

Este marco general afectó particularmente a la formación docente, la que hasta la fecha no tiene casi sin ninguna regulación, lo que ha conducido a que se estén formando profesores con mallas curriculares diferentes y de muy distintas calidades. Paralelamente, la propia obligación de autofinanciamiento ha generado un fuerte impulso en planes de regularización y de formación a distancia, en general de muy baja calidad, que están permitiendo que ingresen a trabajar al sistema educativo una diversidad de "pseudo-profesores", bajo las mismas condiciones que los docentes formados regularmente en las universidades.

Para enfrentar este problema, reconocido por las autoridades, se está instalando un sistema de acreditación de las carreras de pedagogía, mecanismo que podría constituirse en un camino que regule de cierta manera

una formación adecuada. Sin embargo, al establecerse que las instituciones acreditadoras son licitadas en el mercado, existe el riesgo inminente de que finalmente este sistema sólo se constituya como una nueva oportunidad empresarial, como ha sido el norte de muchas universidades privadas, cuyo interés final, más que la calidad, ha sido el lucro.

Por otra parte, los programas de capacitación, actualización y formación en servicio, también han estado fundamentalmente regulados por el mercado, más que orientados desde una política nacional de perfeccionamiento docente. La gran mayoría han sido cursos desarrollados por instituciones de características muy distintas (universidades públicas y privadas, ONG's e incluso empresas privadas que se han constituido justamente en el marco de este mercado educativo para sólo ofrecer cursos de perfeccionamiento), muchos de ellos pagados por los propios docentes. Debiera considerarse que muchos de estos cursos cuentan con un reconocimiento del Estado que posibilitan la asignación de un porcentaje de aumento salarial establecido en el Estatuto Docente. Este perfeccionamiento se ha realizado fuera del horario de trabajo y con calidades muy disímiles.

Junto a ello, el Ministerio de Educación ha implementado programas de actualización, en el marco de la reforma curricular, los que, si bien son gratuitos, son realizados, ya sea fuera del horario laboral o durante los períodos de vacaciones, también de calidades muy diversas, pues han sido, la gran mayoría, licitados por el Mineduc en el mismo mercado de perfeccionamiento recién descrito. Asimismo, se han implementado programas de pasantías internacionales, los que siendo valorados por el magisterio, no han tenido la incidencia esperada, ya que en general los profesores que han salido a perfeccionarse fuera del país, luego no cuentan con espacios que permitan transferir esta experiencia a sus colegas ni en sus establecimientos. No obstante, en los últimos años, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación (CPEIP) ha impulsado una serie de programas de perfeccionamiento, entre

pares, y más ligados a las necesidades y problemas que se enfrentan cotidianamente en las prácticas pedagógicas; sin embargo, también los programas del CPEIP son licitados en ese amplio mercado que ya hemos citado, que tienen calidades muy disímiles.

El problema de fondo es que para producir un mejoramiento sustantivo de la formación inicial y permanente del profesorado se requiere cambiar la Ley Orgánica Constitucional de la Educación (LOCE), abriendo camino a una nueva legislación, que permita una efectiva regulación del Estado sobre esta materia, para avanzar, al menos, en los siguientes aspectos:

- Una vinculación de las universidades, y especialmente de las carreras de pedagogía, con el sistema educativo, principalmente el público, que permita un conocimiento y apoyo mutuo y continuo; con un trabajo estrecho y articulado con los establecimientos educacionales y con el propio Ministerio de Educación.

- El fortalecimiento, particularmente en las facultades de educación, no sólo de la docencia, sino también de la investigación y la extensión, de modo de imbricarse con el sistema educativo, construir espacios de conocimiento, de prácticas conjuntas, de investigación, de retroalimentación entre ambos sistemas.

- El que las universidades públicas, e incluso las privadas, se asuman como instituciones públicas, en el sentido de que más allá de sus proyectos propios, abran espacio a la diversidad, a la convivencia con lo distinto, a la participación democrática, a la pluralidad, para desarrollar profesionales de la educación con capacidad de avanzar en la construcción, desde el mundo de la educación, de una sociedad más justa, tolerante, democrática.

- Políticas nacionales de formación inicial y permanente, asumiendo el Estado un rol activo en la definición, provisión, supervisión, fiscalización y financiamiento de dichas políticas.

Otro problema necesario de enfrentar es que las carreras de pedagogía así como los programas de perfeccionamiento se encuentran, con frecuencia, dominados por la tecnología educativa, formando a los docentes como meros administradores de currículo, sin posibilidad de generar procesos reflexivos sobre su propia práctica.

Además, las formas en que se asume la docencia en los Centros Formadores, se encuentran, a su vez, atrapadas en el paradigma de transmisión en el que está inserta la cultura escolar. Se enseña un saber como universal y válido, desligado de su proceso de construcción, mediante formas discursivas y con actividades que favorecen aprendizajes mecánicos, dependientes y poco significativos. Esta formación técnica no incorpora con suficiente peso los saberes pedagógicos que implican comprender la profesión docente como práctica social[15].

En definitiva, siguiendo al mismo Hardgreaves, hoy la formación es una "ilusión de desarrollo del profesor y de su autonomía", porque lo que se hace es apoyar a los docentes para que repitan mejor las prácticas diseñadas por los técnicos y especialistas; se limita la reflexión de los profesores a cuestiones relativas a técnicas de enseñanza y a la organización interna del aula, dejando de lado las cuestiones curriculares; se promueve, a veces, la reflexión de los profesores sobre su propio ejercicio docente, pero pasando por alto el contexto social e institucional en el que tiene lugar la enseñanza; y se tiende a favorecer una reflexión

[15] Sobre este ámbito de problemas el año 2005 trabajó una Comisión Nacional de Formación Inicial, en la que participaron Ministerio de Educación, Universidades y Colegio de Profesores, que hizo un diagnóstico del actual momento de la formación docente, y elaboró propuestas de cambio. "Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente" Serie Bicentenario, Ministerio de Educación, 2005.

individual, lo que lleva a un aislamiento de los profesores y a la falta de atención al contexto social de la escolarización en el desarrollo del profesorado. Esto tiene como consecuencia el que los docentes acaban considerando sus problemas como dificultades personales, sin relación alguna con los de otros profesores o con las estructuras de las escuelas y de los sistemas educativos[16].

Para revertir esta situación se requiere de:

- Políticas nacionales de formación inicial y permanente que aporten saberes -teórico, técnicos y prácticos- para la actualización permanente y que tengan como eje el desarrollo del pensamiento reflexivo y crítico. Por tanto, que apoyen la investigación pedagógica, la reflexión crítica sobre las prácticas docentes y las políticas educativas, la construcción de conocimientos y la experimentación de intervenciones educativas.

- Un perfeccionamiento que permita el apoyo de los docentes de modo que vayan permanentemente reaprendiendo, investigando sobre los problemas pedagógicos cotidianos, reflexionando críticamente sobre sus propios saberes y su quehacer, construyendo nuevos conocimientos pedagógicos, elaborando, experimentando y evaluando diversas estrategias de enseñanza, superando aquel perfeccionamiento que espera que los docentes apliquen técnicas sin comprender los procesos pedagógicos.

- Un perfeccionamiento realizado como parte del quehacer del docente, en sus propias instituciones, ligado al proyecto educativo del establecimiento, a las necesidades de los docentes para apoyar las necesidades de los alumnos y de la comunidad educativa; y en ese sentido políticas de perfeccionamiento muy distintas a lo que han sido los Programas de

[16] Al respecto, las propias políticas del Mineduc parecen estar tensionadas en dos lógicas; por ejemplo, impulsando programas instrumentales como el LEM (perfeccionamiento en matemáticas y lenguaje del Mineduc, y al mismo tiempo, talleres comunales, cuyo foco es el aprendizaje entre docentes a partir de la reflexión de sus prácticas.

Perfeccionamiento Fundamental (PPF) para capacitar a los docentes en el nuevo curriculum, o los talleres LEM.

En síntesis, avanzar hacia la construcción de un profesional de la enseñanza reflexivo y crítico implica una permanente discusión y una actitud de alerta con respecto a las propias prácticas docentes, a las políticas educativas y a los discursos que dominan en el campo educativo, en la perspectiva de ir fortaleciendo esta visión al interior del gremio docente y de la comunidad nacional, así como de ir logrando que se generen las condiciones para su desarrollo.

**ANEXO Nº1**

**Organización del tiempo de docencia en primaria**

**Comparación internacional**

| | **Tiempo lectivo** | **Tiempo Total** | **% de tiempo lectivo** |
|---|---|---|---|
| Chile | 864 | 1152 | 75% |
| Escocia | 950 | 1365 | 69% |
| España | 880 | 1425 | 62% |
| Holanda | 930 | 1659 | 56% |
| Portugal | 767 | 1505 | 51% |
| Corea | 811 | 1613 | 50% |
| Alemania | 782 | 1708 | 46% |
| Austria | 792 | 1776 | 45% |
| Hungría | 814 | 1864 | 44% |
| R. Checa | 793 | 1920 | 41% |
| Dinamarca | 640 | 1680 | 38% |
| Japón | 617 | 1940 | 31% |

**Fuente:** Education at Glance, OECD, 2004.

**Organización del tiempo de docencia en secundaria**

**Comparación internacional**

| | **Tiempo lectivo** | **Tiempo total** | **% de tiempo lectivo** |
|---|---|---|---|
| Chile | 864 | 1152 | 75% |
| Escocia | 893 | 1365 | 65% |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Holanda | 876 | 1659 | 53% |
| Alemania | 684 | 1708 | 40% |
| España | 548 | 1425 | 38% |
| Portugal | 533 | 1505 | 35% |
| Austria | 602 | 1776 | 34% |
| Corea | 531 | 1613 | 33% |
| Dinamarca | 560 | 1680 | 33% |
| Hungría | 611 | 1864 | 33% |
| R. Checa | 602 | 1920 | 31% |
| Japón | 449 | 1940 | 23% |

**Fuente:** Education at Glance, OECD, 2004.

**Número promedio de alumnos por curso**

**en países con alto rendimiento en TIMSS Y PISA**

| **País** | **Tamaño de la Clase (1)** | **Resultados Prueba TIMSS (3)** | | **Resultados Prueba Pisa (4)** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | **Promedio Matemáticas** | **Promedio Ciencias** | **Lectura Media** | **Matemática Media** | **Ciencias Media** |
| Austria | 18.8 | | | 507 | 515 | 519 |
| Bélgica | 19.4 | 537 | 516 | 507 | 520 | 496 |
| Chile | 31.7 (2) | 387 | 413 | 410 | 384 | 415 |
| España | 20.0 | | | 493 | 476 | 491 |
| Finlandia | 17.3 | | | 546 | 536 | 538 |
| Francia | 20.6 | | | 505 | 517 | 500 |
| Grecia | 16.5 | | | 474 | 447 | 461 |
| Holanda | 24.6 | 536 | 536 | - | - | - |
| Irlanda | - | | | 527 | 503 | 513 |
| Italia | 17.0 | 484 | 491 | 487 | 457 | 478 |
| Noruega | 15.1 | 461 | 494 | 505 | 499 | 500 |
| Portugal | 14.5 | | | 470 | 454 | 459 |
| Suecia | 20.6 | 499 | 524 | 516 | 510 | 512 |

**Fuente:** Education at Glance, OECD, 2004.