

INVESTIGACIONES

Políticas hacia el Profesorado en el Chile Neoliberal¹

Policies towards teachers in Chilean Neoliberalism

Paulina Santibáñez Cavieres^a

^a Universidad del Bío-Bío, Departamento de Pregrado, Chile.
psantibanez@ubiobio.cl

RESUMEN

El presente artículo se propone describir y analizar las principales políticas, enmarcadas en el modelo de la educación de mercado, que han incidido directamente en el trabajo docente. Para lo cual se realizó una revisión de las principales legislaciones dirigidas al profesorado entre los años 1978-2016. Para responder al propósito principal que es analizar el contexto en el que se genera la última legislación docente, y de esta manera poder visualizar la base legal y cultural que da sustento a la actual normativa. La metodología empleada se sustentó en un estudio histórico de carácter analítico descriptivo, basado en el uso de fuentes primarias y secundarias.

Palabras clave: educación de Mercado, evaluación docente, estrés docente.

ABSTRACT

This article aims to describe and analyze the main policies, framed in the model of market-driven education, which have had a direct impact on teacher's labour. For which a revision of the main legislations addressed to teachers between the years 1978-2016 was carried out. This, in order to respond to the main purpose of analyzing the context in which the latest teaching legislation is generated, and in this way to be able to visualize the legal and cultural basis that sustains the current regulations. The methodology used was based on a historical study of a descriptive analytical type, based on the use of primary and secondary sources.

Key words: market-driven education, teacher evaluation, teacher stress.

¹ El presente artículo corresponde a un extracto de tesis de Magíster en Políticas Públicas y Formación Humana presentada en la Universidade do Estado do Rio de Janeiro en 2018.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los ejes de las transformaciones neoliberales que fueron instauradas con el régimen militar de Augusto Pinochet (1973-1990) fue el sistema educativo. Rompiendo con la historia de la educación chilena caracterizada por un fuerte Estado docente, cuyo papel fue promover y orientar al sistema educacional, y garantizar este derecho. Transformándose en un Estado Subsidiario y entregando la educación al mercado.

Esta radical reforma educativa se impuso bajo el pretexto de que la competencia entre establecimientos educativos (públicos y privados) tendría efectos positivos en la calidad total de la educación chilena, pues los centros se esforzarían por retener a sus estudiantes quedando sólo las mejores escuelas y estando obligadas a cerrar las que no brinden educación de calidad. De esta forma, bajo el neoliberalismo educativo comenzó una fuerte competencia por captar mayor número de estudiantes, y, por consiguiente, por obtener mejores resultados en pruebas estandarizadas.

Con respecto al profesorado, desde la lógica neoliberal, al desligarse de su responsabilidad educativa, el Estado se ha orientado a exigir a los docentes estándares de calidad, controlando su desempeño Apple, (1999) citado por Moreno y Soto (2013). De manera que, la escuela es entendida desde los criterios de la productividad neoliberal en su relación eficacia –eficiencia para comprobar su rendimiento, lo que se traduce en presión constante para los docentes (Mejía, 2006). Es decir, no existe democratización en la toma de decisiones educativas, y para empeorar este escenario los profesores son sometidos a presiones en cuanto al rendimiento de sus estudiantes a través de pruebas estandarizadas, provocando la pérdida de autonomía del quehacer docente.

Este modelo de educación regulada por el mercado ha perjudicado fuertemente a la educación pública y ha profundizado la segregación escolar, por lo que los estudiantes y el conjunto de la sociedad se han visto gravemente afectados. Al mismo tiempo, las condiciones actuales de la docencia no pueden ser comprendidas ajenas a la reforma educacional comenzada en dictadura, cuyos principales cambios se gestaron desde 1980. Así, la docencia desde los años 80 hasta la actualidad ha sufrido una trayectoria de medidas acordes a las políticas neoliberales de educación que ha afectado su quehacer educativo y sus condiciones laborales, pues se ha visto sometida a: privatización del sistema educativo, arduas competencias por la búsqueda de mejores resultados en pruebas estandarizadas e intensos controles de su desempeño, lo que se traduce en pérdida de autonomía profesional, agobio y precarización laboral.

Dentro de este contexto, en abril de 2016 se estableció el Sistema de Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente², basado en un régimen evaluativo permanente y obligatorio del desempeño docente, que involucra tramos de desarrollo correspondientes a asignaciones económicas por desempeño individual. Este Sistema fue promocionado por las autoridades de gobierno, como capaz de “fortalecer las capacidades profesionales docentes, en el contexto de una trayectoria conocida y estimulante, para mejorar sus capacidades de conducción y desarrollo en los procesos de enseñanza” (Bachelet, 2015, p. 9). Sin embargo, el profesorado se opuso tenazmente a la incorporación de este sistema, manifestando su descontento a través de importantes manifestaciones en las calles y de una larga huelga del sector municipal. Tal rechazo se realizó a pesar de que el magisterio

² Promulgado en abril de 2016, mediante Ley N° 20.903.

ha demandado, desde la década del 90, una carrera docente que involucre el mejoramiento de sus condiciones laborales y el fortalecimiento de la profesión. Por lo cual, existe una controversia entre las visiones de las autoridades educativas y el profesorado, en cuanto a cómo debiese ser la política hacia el profesorado.

Para analizar al Sistema de Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente, primero debemos entender cómo han funcionado las políticas hacia el profesorado de las últimas décadas. Por esto, el propósito de este artículo es describir y analizar las principales políticas enmarcadas en el modelo de educación de mercado, que han incidido directamente en el trabajo docente en Chile. Para esto contemplaremos: Carrera Docente (1978), Estatuto de los Profesionales de la Educación (1991), Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (1995), Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente (2004) y el actual Sistema de Desarrollo Profesional Docente (2016). El objetivo principal a lo largo del artículo es analizar el contexto en el que se genera esta última medida, con la intención de vislumbrar la base legal y cultural que sustentó a la legislación actual, y así poder identificar elementos de continuidad y/o cambio relacionados a ésta.

2. CARRERA DOCENTE DE 1978

En 1978 se crea la Carrera Docente³ para el personal dependiente del Ministerio de Educación Pública, luego de un primer período caracterizado por un fuerte control ideológico y administrativo del sistema educativo, y por la búsqueda de aniquilar todo vestigio marxista de la educación, en donde muchos docentes fueron despedidos, encarcelados, muertos y exiliados.

Esta carrera fue pensada, tanto para el personal superior (el cual dirige y supervisa la educación), como para el personal propiamente tal (el que imparte la enseñanza) (Chile, 1978, art. 2). El objetivo planteado por esta Ley es reconocer el carácter profesional de los docentes, “evaluar su desempeño (...), destacar a los mejores para promoverlos dentro de la carrera y señalar a quienes, por su falta de aptitudes, no conviene que continúen en servicio” (Chile, 1978, art. 42). Además, la Carrera cuenta con un sistema disciplinario que tiene por objetivo corregir y sancionar por las omisiones o errores cometidos por el personal.

Esta carrera está conformada por escalafones que clasifican en forma valorativa sistemática y permanente a todo el personal, esta evaluación se realizará a través de una hoja de vida correspondiente a cada funcionario que será producida por la autoridad calificadora -directores de los establecimientos para el caso de los profesores- quienes juzgarán el desempeño profesional, capacidad, méritos y aportes pedagógicos y culturales de los evaluados.

Los escalafones se asocian a grados que equivalen a los contenidos en la Escala Única de Remuneraciones (EUR), por lo tanto, mientras mejor escalafón, mejor será la remuneración. Otro cambio que esta ley realiza en términos salariales, se refiere a que sustituye el sistema de aumentos trienales por el sistema de bienios. Por consiguiente, las remuneraciones quedaron formadas por tres componentes: grado en la EUR, una asignación

³ Mediante el Decreto Ley 2327.

por antigüedad (cada dos años) y una asignación docente (para quienes poseen el título profesional de profesor). Asignación que será recibida en un 100% para los docentes que se desempeñen durante 44 horas semanales, 50% para los que se desempeñen durante 30 horas, mientras que carecerán de este beneficio los docentes que ejerzan por menos de este tiempo (Núñez *et al.*, 1984).

El Artículo 10 establece que, para ingresar a la carrera, se requiere de idoneidad física, cívica, moral y pedagógica, además de cumplir los requisitos específicos de cada grado. Por idoneidad pedagógica se entiende la posesión del título de profesor, ya sea universitario o entregado por escuelas normalistas. Sin embargo, en el caso de ausencia de docentes titulados se podrá designar a contrata a docentes sin título.

En un primer momento todos los profesores dependientes del Ministerio de Educación serán encasillados según ramas de enseñanza y antigüedad, así serán incorporados a un grado y a un escalafón. Posteriormente, los docentes que ingresen a la carrera lo harán en el último escalafón. Por el contrario, los funcionarios pertenecientes a escalafones sin título, que obtengan el título de profesor durante su ejercicio, se les reconocerá el tiempo de servicio para la incorporación a la carrera. Por otro lado, se establece que a falta de un profesor de planta se podrá nombrar a uno reemplazante, el cual no tendrá derecho a pertenecer a ningún escalafón, ni será parte de la carrera docente.

Los requisitos para el ascenso son: i. Tiempo mínimo en el grado anterior; ii. Calificaciones a partir de las anotaciones en la hoja de vida del profesor; iii. Aprobación de cursos, permanencia en determinadas zonas, trabajos o investigaciones especiales. El grado será más sobresaliente para el personal titulado en comparación con el personal que imparte la docencia sin posesión de un título de pedagogía. También, el grado será más preponderante para los docentes de enseñanza media en comparación con los docentes de enseñanza básica, diferencial y de párvulos. Y, por último, el grado también será más destacado para el personal superior en comparación con el personal docente propiamente tal.

La calificación será anual y consta de dos etapas: la primera consiste en la evaluación que realizará el director del establecimiento educativo a cada profesor a través de anotaciones en la hoja de vida a lo largo del año escolar y de una correspondiente calificación. Después de la correspondiente calificación, la segunda etapa corresponde a la clasificación en una de las siguientes listas: Lista 1: Muy buena; Lista 2: Meritoria; Lista 3: Condicional. El personal catalogado en la lista 3 deberá renunciar al cargo. En caso de disconformidad por parte del profesor, éste podrá iniciar recursos de reposición, reconsideración o apelación.

Dentro del sistema disciplinario, se considera infracción a “las acciones u omisiones que signifiquen quebrantamiento de las obligaciones y deberes de los profesores y el incumplimiento de órdenes o disposiciones reglamentarias expresas que causen perjuicio al servicio educacional o a los educandos” (Chile, 1978), las cuales se clasifican en leves, graves y gravísimas, y significarán: anotaciones en la hoja de vida, el no ascenso, realización de sumario o petición de la renuncia, según la gravedad del caso.

En 1980, mediante el traspaso de las escuelas públicas a las municipalidades (municipalización) la Carrera Docente fue inviable, y tuvo que ser cancelada. Visto que, los profesores dejaron de ser funcionarios públicos, para pasar a ser parte de la planta de trabajadores de las municipalidades. De esta forma, esta legislación nunca fue puesta en práctica.

Sobre las críticas que esta ley tuvo en la época, Iván Núñez *et al.* (1984) nos presenta un resumen sobre los juicios que realizaron diversos sectores del magisterio y expertos en educación: i. La ley instaura una fuerte jerarquización entre el personal superior y los

docentes propiamente tales, en desmedro de estos últimos, por lo que más que una carrera docente, nos encontramos frente a un estatuto administrativo; ii. La carrera no implica una real nivelación del salario entre los docentes y el resto de los profesionales públicos, por otra parte, la eliminación del trienio no es ni siquiera compensado por los bienes, pues éstos son bajísimos. El aumento de salario es proporcionalmente inferior al aumento de horas (hasta 44 horas semanales); iii. Los docentes perdieron la propiedad del cargo y quedaron afectos a las destinaciones que pueden ser arbitrarias; iv. Las calificaciones al ser exclusivas del director de cada establecimiento pueden someter a los profesores a arbitrariedades y subjetivismo; v) Este sistema, junto con el de disciplinamiento acentúa los mecanismos de control, buscan subordinar a los docentes y a fomentar conductas como formalismo y pasividad; vi. Finalmente, se critica la ausencia de los docentes tanto del proceso del proyecto de carrera docente, como en su aplicación.

En resumen, observamos que esta Carrera Docente impuesta en dictadura no se condice con su objetivo de dar mayor reconocimiento profesional a los profesores, sino que, por el contrario, lo que busca es establecer un riguroso sistema de control, disciplinamiento y evaluación individual, en donde el sueldo esté directamente en proporción al mérito más que a la antigüedad. Por otra parte, esta legislación fue el primer intento de retirar a los docentes de los beneficios y derechos otorgados por el Estatuto Administrativo, lo cual posteriormente se hizo efectivo mediante la municipalización.

3. ESTATUTO DE LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN

En 1991, a un año de llegada la democracia, se dictó la Ley Estatuto de los Profesionales de la Educación (en adelante Estatuto Docente), cuyo objetivo principal fue incentivar la profesionalización de la docencia, mejorar las remuneraciones y sus condiciones de trabajo haciendo reconocimiento explícito del carácter profesional de la función docente (Bonifaz, 2011). Esta legislación surgió como respuesta a las demandas del profesorado, el cual abogaba por el retorno de sus derechos históricos perdidos durante la dictadura (mejoramiento sustancial en sus remuneraciones, respeto por la antigüedad, estabilidad laboral y reposición de su condición de funcionarios públicos). Recordemos que los/as docentes, perdieron gran parte de sus derechos laborales a partir del proceso municipalización comenzada en 1980, en donde se traspasaron las escuelas públicas, de enseñanza primaria y secundaria, desde el Estado central a cargo del Ministerio de Educación hacia los municipios, con lo cual los/as docentes pasaron a estar regidos por el Código del Trabajo y perdieron su carácter de funcionarios públicos.

A partir de esta legislación en 1991 los/as docentes del sector municipal, comenzaron a ser regidos por un estatuto propio, derechos, sueldo base y programas de perfeccionamiento. Mientras que los/as docentes que se desempeñan en corporaciones de administración delegada y en el sector particular pagado y subvencionado se rigen por el Código del Trabajo, y en algunos ámbitos por este estatuto.

A continuación, presentamos las principales medidas que se establecieron con el Estatuto Docente (Chile, 1991):

- Remuneración Básica Mínima Nacional (R.B.M.N) reajutable, la cual fija un valor mínimo por hora cronológica.

- Asignación por desempeño en condiciones difíciles⁴, para docentes del sector municipal y p. subvencionado.
- Asignación por perfeccionamiento, para el caso del sector municipal.
- Asignación por experiencia para el sector municipal, a través de bienios con un tope de 30 años.
- Consejo de profesores con carácter resolutorio en materias técnico- pedagógicas.
- Obligatoriedad de que los docentes sean titulados o cuenten con un permiso especial por parte del Ministerio, que los habilite para ejercer dicha labor.
- Estructura de la jornada laboral entre horas de aula y horas no lectivas⁵, las cuales en total no pueden exceder las 44 horas cronológicas. El máximo de horas de aula no podrá sobrepasar el 75% de la jornada laboral, para el sector municipal y p. subvencionado
- Legalización de las vacaciones de verano.
- Evaluación docente, para el sector municipal, basada en un sistema anual de calificaciones registradas por el jefe directo en la hoja de vida de cada profesor. Las calificaciones dan opción a las siguientes listas: Lista 1. Distinción; Lista 2. Normal; Lista 3. Desmérito. Dos años consecutivos en la lista 3, equivale a causa de despido.
- En situaciones no favorables, los docentes del sector municipal tienen derecho a apelar, ya sea por motivos de traslado, evaluación docente, etc.
- En el sector municipal los docentes titulares tendrán derecho a la estabilidad en las horas y funciones establecidas.
- Derecho a perfeccionamiento mediante becas, para el caso del sector municipal y particular subvencionado.
- Número máximo de alumnos por curso, siendo 15 para educación especial, 35 para rural y 45 para enseñanza parvularia, básica y media.
- Las Causales de despido para el sector municipal son: por calificación en la lista desmérito por dos años consecutivos y por falta de probidad, conducta inmoral o incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función.

A partir de la Tabla 1, vemos que los derechos establecidos son en primer lugar para docentes del sector municipal y en segundo lugar para los del sector particular subvencionado, mientras sólo algunos derechos benefician a los profesores pertenecientes al sector particular pagado y a las corporaciones de administración delegada, por lo que se encuentran mayoritariamente respaldados por el Código del Trabajo. Si a esto le sumamos, que cada vez es menor tanto el porcentaje de establecimientos municipales, como el número de profesores que se desempeñan en éstos –recordemos que en la actualidad el 44% de los docentes se desempeña en centros educativos municipales– cada vez en menos el porcentaje de docentes regidos por el Estatuto Docente en su integralidad, por lo que la mayoría del profesorado es tutelado por el Código del Trabajo. Frente a esto,

⁴ Las condiciones difíciles son definidas a partir de características del establecimiento como su ubicación geográfica, nivel de marginalidad y pobreza extrema.

⁵ Las horas de aula son entendidas como las actividades de docencia frente a los estudiantes, mientras que las horas no lectivas, como aquellas actividades complementarias a la docencia (actividades extraescolares, administración de la educación, reuniones, preparación y revisión de material didáctico, etc.).

González (2015) postula que a pesar de que el Estatuto Docente establece más derechos que el Código el Trabajo, la legislación docente instaure más causales de despido que el Código del Trabajo, viéndose el trabajo docente del sector municipal más flexibilizado que el del sector privado.

Tabla 1. Resumen de derechos docentes otorgados por el Estatuto de los Profesionales de la Educación según dependencia administrativa

Derecho		Beneficiados			
		Sector Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Corporaciones de administración delegada
Términos salariales	R.B.M.N.	✓	✓	✓	✓
	Asignación por condiciones difíciles	✓	✓		
	Asignación por perfeccionamiento	✓			
	Asignación por experiencia	✓			
Consejo de profesores		✓	✓	✓	✓
Estructura de la jornada laboral entre horas de aula y horas no lectivas (máximo 75% y 25% respectivamente).		✓	✓		
Vacaciones de verano		✓	✓	✓	✓
Estabilidad en las horas y funciones (profesores con titularidad)		✓			
Becas de perfeccionamiento		✓	✓		

Elaboración propia.

En definitiva, el Estatuto Docente subsanó las condiciones paupérrimas que alcanzó el trabajo docente durante la dictadura, en cuanto a salario y algunos derechos. Sin embargo, esta ley no se propuso hacer mudanzas reales con respecto al trabajo docente que se estableció durante la dictadura, ya que no significó la reposición de funcionarios públicos que se esperaba, sino que, por el contrario, confirmó a la municipalización como modo de administración educacional.

Con respecto a la distribución de las horas lectivas y no lectivas de 75%- 25% respectivamente, tal proporción de tiempo resulta escasa para todo el trabajo que realizan los docentes fuera del aula (preparación de material, revisión de pruebas, planificación de clases, informes, etc.). Según un estudio de la OCDE (2014) citado por Ministerio de Educación (2016), Chile es uno de los países con docentes con más horas dentro del aula, con 26.7

horas semanales dedicadas a la realización de clases, mientras que el promedio OCDE es de 19,3. Y en relación al tiempo destinado a la planificación de la enseñanza, los profesores chilenos dedican 5,8 horas semanales, mientras que el promedio OCDE es de 7,1 horas.

Si bien el salario docente fue mejorado, este sigue siendo bajo. Según el informe *Education at a Glance* (OECD, 2014), el salario de los docentes en Chile es el más bajo en comparación con los demás países miembros de la OECD. Los docentes de enseñanza media, con 15 años de experiencia, en un año obtienen un salario promedio de US \$ 26.195, mientras que el promedio OECD es de US \$ 42.861. También se indica que los docentes de Educación Media en Chile reciben solo el 77% del salario que obtienen otros profesionales con niveles educacionales similares, mientras que el promedio de esta relación para los países de la OECD es de 92%.

Además, gran parte de la remuneración de los docentes fue elevada a través de asignaciones. Esto trae como consecuencia que los salarios sean altamente heterogéneos, es decir que la remuneración docente no tenga un incremento realmente significativo en la totalidad de los profesores, pues como se aprecia en la tabla hay muchas asignaciones económicas que corresponden solo a los docentes que se desempeñan en establecimientos de administración municipal.

Por otra parte, el Estatuto Docente promueve la segregación del conjunto de los profesores, ya que en el título IV de esta normativa se expresa que los profesores de corporaciones de administración delegada, del sector particular pagado y subvencionado se registrarán a partir del Código del Trabajo en todo aquello que no esté expresamente establecido en dicho título, actuando por esto, dos normas de trabajo paralelamente. Produciéndose así una división dentro del magisterio, puesto que, a igual trabajo, se desenvuelven distintos marcos legales según la dependencia administrativa en donde se desempeñe el profesor (González, 2015).

La evaluación docente del sector municipal posee un marcado sentido punitivo y al estar a cargo del jefe directo (director del establecimiento) puede tender a arbitrariedades y subjetivismo. Observamos que este sistema de evaluación es análogo al de la Carrera Docente de 1978, pues se basa en juicios de valor realizados por el/la director/a, los cuales se convertirán en calificaciones que se registrarán en una hoja de vida. Cabe destacar que este modelo de calificaciones nunca fue implementado gracias a la fuerte oposición del gremio.

Por último, se confirma la formación de profesores en Institutos profesionales, al establecerse la obligatoriedad de que los docentes sean titulados por universidades, escuelas normales o institutos profesionales. Por lo cual sostenemos que esta ley contribuye a la desprofesionalización de la docencia. Incluso, se estipula que se puede ejercer la docencia sin poseer formación pedagógica a través de un permiso especial del Ministerio.

4. SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES SUBVENCIONADOS

El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED en adelante) fue establecido en 1995⁶. Consiste en un incentivo para los/as docentes de establecimientos subvencionados, cuyos estudiantes obtengan altos resultados en el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).

⁶ Mediante la Ley 19.410.

Correspondiendo a la primera política educativa que incorpora asignaciones económicas según mérito, y en la única que posee un carácter grupal y que mide el mérito según el resultado de los estudiantes.

SNED compara los resultados del SIMCE de establecimientos municipales y particulares subvencionados de cada región del país. De esta forma, premia por dos años a los/as docentes provenientes del 25% de los establecimientos con mejores resultados a nivel regional. Para realizar esta comparación establece “grupos homogéneos” por región, a partir de datos como: grado de urbanidad, tipo de enseñanza, características socioeconómicas, características geográficas, etc.

El 90 % del monto asignado para cada establecimiento debe ser entregado a los/as docentes según sus horas de contrato. La destinación del 10% restante debe ser definida por cada establecimiento. La cifra entregada por docente corresponde aproximadamente a medio sueldo adicional al año para un profesor con un contrato de 36,3 horas a la semana (Mizala y Romaguera, 2003).

Este tipo de política basada en entrega de premios para grupos de docentes o escuelas completas, en la medida de que se logran alcanzar objetivos determinados con anticipación, es reciente en el contexto internacional. En América Latina, Chile es el único país que la ha incorporado. En Estados Unidos se ha aplicado en algunos estados y distritos escolares con relativo éxito (Mizala y Romaguera, 2003).

El SNED busca aumentar la información sobre la calidad educativa (medida por el SIMCE) disponible para los padres y autoridades educacionales, pues los establecimientos que obtienen este beneficio son catalogados como excelentes, información que en general es publicada por los mismos centros. Además, este tipo de incentivo por mérito, busca romper la aplanada estructura de salarios de los docentes (Mizala y Romaguera, 2003), incorporando lógicas de competencia entre profesores de diferentes establecimientos. Además, aumenta dispositivos de comparación y competencia entre los distintos establecimientos educacionales.

Por consiguiente, consideramos que esta evaluación de reconocimiento por mérito grupal, responde a una lógica de mercado educativo, pues intenta: aumentar la competencia entre escuelas, mejorar la información sobre la calidad educativa para que los padres tengan más libertad de escoger e incorporar competencia entre los/as docentes a través de su salario.

5. SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL DOCENTE

Como vimos, el sistema de evaluación docente estipulado en el Estatuto Docente, basado en un régimen de calificaciones, nunca fue puesto en práctica, debido a la resistencia de los/as profesores, quienes fundaban sus demandas en que el sistema era punitivo y podía desencadenar despidos de forma arbitraria. Asimismo, tras una larga negociación entre el gobierno y el Colegio de Profesores se estableció un comité técnico tripartito con integrantes del Colegio de Profesores, la Asociación Chilena de Municipalidades y el Ministerio de Educación, el cual estaría a cargo de la construcción del nuevo método evaluativo.

En 2003, el Colegio de Profesores fue escenario de largas discusiones acerca de esta evaluación, a partir de dos miradas: un grupo, mayoritario, a favor de la evaluación, sujeto a la mejora de las condiciones laborales; y un sector, que se opuso firmemente a establecer un sistema de evaluaciones, sin antes establecer estas mejoras laborales. Actualmente, las

tensiones persisten, y han sido incrementadas por las críticas a partir de la puesta marcha de la evaluación (Cornejo y Reyes, 2007).

En 2004 se establece el Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente⁷ (en adelante Evaluación Docente), tras una Consulta Nacional con participación de 65.846 profesores/as, en donde el 63,13% aprobó el proyecto (Bonifaz, 2011).

La evaluación docente declara poseer un carácter formativo y tener el propósito de contribuir al desarrollo y fortalecimiento sostenido de la profesión docente, con la finalidad de asegurar el aprendizaje de los alumnos (Bonifaz, 2011). Sin embargo, en la actualidad los/as docentes expresan que esta evaluación abandonó su dimensión formativa y no genera las condiciones adecuadas para implementarse, por lo que se convierte en un proceso agobiador y descontextualizado (OPECH, 2015).

La evaluación se realiza cada cuatro años a todos los/as docentes del sector municipal y establece cuatro niveles de desempeño: Destacado, Competente, Básico e Insatisfactorio.

Los/as docentes evaluados/as como destacados y competentes tienen prioridad en posibilidades de desarrollo profesional, como ventajas en concursos, pasantías en el extranjero, etc., además de la posibilidad de incrementar su remuneración al recibir la Asignación Variable por Desempeño Individual (será explicada más adelante).

En cambio, para los/as docentes evaluados/as en el nivel Básico e Insatisfactorio existen planes de Superación Profesional gratuitos. Los/as docentes del nivel Insatisfactorio deberán evaluarse nuevamente al año siguiente. En el caso de que obtengan el mismo resultado en la segunda evaluación, deberán dejar la responsabilidad del curso para cursar de nuevo el Plan de Superación Profesional con un/a docente tutor/a, luego de esto serán sometidos/as a una tercera evaluación. En caso de obtener el nivel Insatisfactorio por tercera vez consecutiva deberán abandonar el sistema municipal. Este procedimiento se muestra en la figura 1.



Figura 1. Funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente.

Fuente: MINEDUD, a través del sitio www.docentemas.cl

⁷ Mediante la Ley 19.961.

Los criterios que son evaluados son de conocimiento público a través del Marco para la Buena Enseñanza. Los instrumentos de evaluación son: Autoevaluación, Entrevista por un Evaluador Par, Informes de Referencia de Terceros y Portafolio⁸ de desempeño pedagógico.

La Evaluación Docente ha experimentado tres modificaciones: en 2005 se estableció un bono compensatorio⁹ para los docentes que debieron salir del sistema. Al mismo tiempo, se instauró la sanción¹⁰ de otorgar el nivel Insatisfactorio para todos los/as docentes que sin una razón justificada no se evalúan en el momento designado. Por último, en 2006 se autorizó a los/as docentes, que estén a tres años o menos para jubilar, a eximirse voluntariamente del proceso¹¹, con la condición de que presentasen su renuncia anticipada, la que ha de hacerse efectiva al cumplirse la edad legal de jubilación (Bonifaz, 2011).

Paralelamente a la Evaluación Docente existen dos mecanismos evaluativos que la fortalecen, nos referimos a la Asignación Variable por Desempeño Individual (en adelante AVDI) y la Asignación de excelencia Pedagógica (en adelante AEP), las cuales son de carácter voluntario e implican una asignación económica por mérito individual, correspondiendo a las primeras políticas docente de incentivo monetario individual según mérito.

A la AVDI¹² sólo pueden postular los/as docentes del sector municipal que obtuvieron nivel de desempeño Destacado o Competente en la Evaluación Docente. Para obtener el reconocimiento AVDI, es preciso que se rinda una prueba sobre conocimientos teóricos con respecto a la disciplina que imparte y logre un resultado satisfactorio en ésta.

A la AEP¹³ pueden postular los docentes que se desempeñen en el sector municipal, particular subvencionado y en la educación técnica- profesional. Esta evaluación consiste en una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos, y en la elaboración del Portafolio. En el caso de ser bien evaluados, además de recibir una asignación económica tendrán la posibilidad de postular a la Red Maestros de Maestros. Según Bonifaz (2011), uno de los principales aportes de estos mecanismos de evaluación es cimentar una cultura de evaluación entre los docentes, permitiendo que éstos se familiaricen con los instrumentos.

Al hacer un balance de la Evaluación Docente, no podemos dejar de destacar que ésta, a diferencia de otras políticas, fue construida bajo la participación de representantes del gremio docente y que además fue sometida a consulta nacional. Sin embargo, esta construcción no se explica por simple requerimiento del gobierno, sino por años de lucha por parte del Colegio de Profesores. No obstante, a lo largo de la implementación de ésta han surgido duras críticas desde el gremio, principalmente porque esta evaluación ha aumentado el agobio y flexibilidad laboral y no corresponde a una evaluación con carácter formativo, por el contrario, es punitiva.

Incluso, se basa en la lógica del premio y castigo. Pues, por una parte, funciona como un premio para aquellos que se encuentran en los niveles destacado o competente, que

⁸ El Portafolio consiste en el reporte de distintos aspectos del quehacer profesional y en un registro audiovisual de una clase de cuarenta minutos.

⁹ Mediante el inciso primero del artículo 36° de la Ley 20.079.

¹⁰ Mediante el inciso tercero del artículo 36° de la Ley 20.079.

¹¹ Mediante la letra D del artículo 10° de la Ley 20.158.

¹² Mediante el Artículo 17° de la Ley N° 19.933 de 2004.

¹³ Mediante la Ley 19.715 de 2002.

puede traducirse en un incentivo monetario si el docente decide participar del AVDI. Y por otra, desvincula a aquellos docentes que obtienen nivel Insatisfactorio en tres ocasiones consecutivas, representando gran presión para el profesorado.

Además, se critica que esta evaluación brinde un informe final con respuestas estándar sobre el desempeño de cada profesor/a, careciendo de una instancia de retroalimentación entre la entidad evaluadora y el/la docente, y de la posibilidad de justificación o diálogo por parte del/a profesor/a. Esta falta de retroalimentación se explica en que este sistema evaluativo no incluye a los actores educativos significativos para los/as docentes, pertenecientes a la comunidad educativa, como son los pares (del mismo establecimiento) o a los/as estudiantes. Las autoridades evaluadoras otorgan su juicio, sin que exista una proximidad para la argumentación del desempeño del/a profesor/a en cuestión, por lo tanto, al no existir argumentación, no existe reflexión sobre el proceso, sino que una simple degradación o ensalzamiento de la dignidad docente (Acuña, 2013).

Para González (2015), a más de 10 años de implementación de este sistema se aprecia que está lejos de fortalecer el ejercicio docente, como declara uno de sus objetivos. Por el contrario, ha fortalecido la óptica punitiva y de desconfianza hacia el magisterio, y profundiza el incentivo individual monetario, mediante las asignaciones AVDI y AEP. Es más, según la OCDE (2014) citado por Ministerio de Educación (2016) la Evaluación Docente es percibida como un instrumento cuya finalidad es la rendición de cuentas de los/as profesores/as respecto de la gestión desempeñada en los establecimientos escolares.

Además, esta evaluación comprende al trabajo docente solo desde el individuo y la competencia, olvidando que éste es parte de una colectividad y que responde a un contexto social (Biscarra, Giaconi y Assaél, 2015). Este individualismo y competencia es fortalecido por las asignaciones por mérito individual AVDI y AEP. Lo cual, al igual que el SNED, responde al raciocinio neoliberal, pues da un mejor funcionamiento al mercado educativo.

Este modelo de pago por mérito fue implementado en algunos distritos escolares de Estados Unidos en la década de los 80. Sin embargo, actualmente casi no se aplica pues se presentaron muchas dificultades, sobreviviendo principalmente en la educación privada Murnane y Cohen (1986) citado por Mizala y Romaguera (2003). Las principales críticas y problemas que se han presentado frente a este modo de incentivo se relacionan con la dificultad de la medición del desempeño individual del/a profesor/a, pues los logros académicos no responden a un trabajo en solitario. Además, se critica que se incentivan actitudes individualistas en un mundo laboral donde el trabajo en equipo es positivo. Por último, no existe evidencia de que la implementación de esta política en Estados Unidos haya mejorado el desempeño de los/as docentes, ni el rendimiento de los/as estudiantes COHN (1996) citados por Mizala y Romaguera (2003).

Es decir, en Chile se implementó esta política a pesar de la ausencia de evidencia de su respectiva efectividad, por el contrario, la evidencia existente demuestra que fue una medida que no funcionó, y que generó fuertes críticas y dificultades. Por lo cual, observamos una persistencia por establecer políticas de incentivo al mérito individual. Retomaremos este tema más adelante.

6. SISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE

En abril de 2016 se estableció el Sistema de Desarrollo Profesional Docente¹⁴(Carrera Docente en adelante), bajo la promesa de dignificar la docencia, apoyar su desempeño y aumentar su valoración. La cual fue aprobada a pesar de la rotunda resistencia del gremio docente que se materializó mediante un paro indefinido por parte del profesorado en la mayoría de los establecimientos municipales y de dos consultas nacionales docentes que expresaron un rechazo sobre el 90%¹⁵.

Este sistema define la carrera de los/as profesionales de la educación que realizan su quehacer en educación de párvulo, diferencial, enseñanza básica, media y técnico-profesional, y que se desempeñan en establecimientos municipales, particulares subvencionados y de administración delegada, junto con los/as profesionales que ocupan cargos directivos y técnicos-pedagógicos en los Departamentos de Administración Educacional de cada municipalidad, o de las corporaciones educacionales creadas por éstas.

La Carrera Docente se estructura mediante los siguientes pilares: Formación Inicial, Sistema de inducción, Formación en servicio, Nuevas condiciones laborales y Sistema de Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente, los cuales se verán a continuación. Para efectos del presente artículo solo explicaremos lo que estipula la ley con respecto a docentes de enseñanza básica y media.

Formación inicial docente: se establece que tendrán calidad de profesionales de la educación las personas que posean un título de profesor/a o educador/a otorgado por una universidad. Sin perjuicio de lo anterior, los/as docentes que se encuentren en posesión de un título de pedagogía entregado por un instituto profesional o por una escuela normalista seguirán en el ejercicio de la docencia.

Solo las universidades acreditadas y cuyos programas de Pedagogía estén acreditados por el Ministerio de Educación podrán impartir la formación de profesores/as, cuyas exigencias de acreditación serán elevadas; establece nuevos y más estrictos requisitos para seleccionar a los futuros estudiantes de pedagogía (en cuanto a notas de enseñanza media o al resultado de la prueba de selección universitaria); las universidades deberán realizar obligatoriamente dos evaluaciones diagnósticas (al inicio y al término de la formación).

Al analizar, este pilar de la Carrera Docente, destacamos como positivo que la formación docente se realizará solo en universidades, otorgando fuerza a la profesionalización de la docencia. Además, termina con el gran negocio de muchos centros de formación técnica que impartían la carrera de pedagogía con una dudosa calidad. Un posible aspecto negativo, se refiere a que las evaluaciones de la formación de pedagogía implantadas a través de las acreditaciones, podrían generar que las universidades realicen su formación en base a los criterios evaluados, provocando estandarización curricular.

Sistema de inducción para profesores principiantes: al inicio de la carrera se acompaña a los/as docentes mediante mentorías, la cual se realizará durante el primer o segundo año de ejercicio profesional. Las características de esta inducción son: formativa; voluntaria; cupos limitados; el mentor corresponde a un profesor/a calificado/a que se desempeñe en el mismo establecimiento o comuna del/a profesor/a principiante.

¹⁴ Mediante la Ley N° 20.903.

¹⁵ Realizadas el 11 de mayo y 25 de julio de 2015, por el Colegio de Profesores, las cuales obtuvieron como resultados el 95% y 92% (respectivamente) de rechazo al proyecto de ley de Carrera Docente.

Consideramos bastante positiva esta medida, pues fortalece al apoyo colaborativo y al trabajo pedagógico en equipo entre profesores.

Formación en servicio: la ley contempla que los/as docentes puedan contar con el acceso a formación continua gratuita a lo largo de su carrera profesional con el objetivo de brindar un apoyo en la progresión en la carrera. Para esto, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (en adelante CPEIP) del Mineduc ofrecerá cursos, programas y actividades, o los coordinará a través de universidades o instituciones (públicas o privadas) acreditadas y sin fines de lucro. La formación continua que promoció el CPEIP considerará las necesidades de los/as docentes y del proyecto educativo de cada establecimiento. Al mismo tiempo, se impulsará que los propios establecimientos realicen planes de formación local para sus docentes, fomentando el trabajo colaborativo, los cuales serán financiados con la subvención preferencial¹⁶.

Esta formación tiene como objetivo apoyar la progresión en los tramos de la carrera docente, sin embargo, en ningún caso aprobar un curso significará avanzar hacia un tramo más avanzado. El avance dentro de la carrera docente es exclusiva responsabilidad del/a profesor/a, el CPEIP junto con el programa de inducción son solo un apoyo para esta meta.

Cabe destacar, que estos programas no comprenden formación de postgrado. Por otro lado, cada uno de estos programas tendrá cupos limitados, por lo que no todos los/as profesores/as podrán acceder a ellos cada año. Tendrán prioridad los/as docentes que se desempeñen en establecimientos con mayores necesidades con respecto a sus estudiantes, y la mayor relación entre los contenidos del programa y la función en la que se desempeña el/la profesor/a postulante.

Consideramos relevante el aumento de instancias de perfeccionamiento hacia la docencia, sin embargo, observamos que éstos están pensados en la progresión de los docentes en la Carrera, es decir, en la obtención de buenos resultados en dos instrumentos evaluativos estandarizados. Por lo que, suponemos una carencia de una mirada pedagógica global, y mucho menos crítica de estos planes de formación continua. Un aspecto positivo, es que los mismos establecimientos podrán establecer sus propios planes de formación, lo cual generará mayor participación de los/as docentes y trabajo colaborativo.

Sistema de Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente: la Carrera docente se desarrollará a través de tramos de desarrollo profesional de forma escalar (los cuales se dividen en obligatorios: inicial, temprano y avanzado; y voluntarios: experto I y experto II). Los cuales involucrarán asignaciones económicas y se obtendrán en base a la experiencia y al reconocimiento profesional mediante dos instrumentos evaluativos: el portafolio de competencias pedagógicas (el mismo de la Evaluación Docente) y una evaluación de conocimientos específicos y pedagógicos (la misma de ADVI y AEP), cuyos resultados se expresarán en niveles de logro. Las evaluaciones se realizarán cada cuatro años, no obstante, los/as profesores/as de los primeros tramos, serán evaluados con menor periodicidad. Y en el caso de que vuelvan a obtener resultados deficientes serán demitidos del sistema municipal y particular subvencionado.

Observamos que se busca generar actitudes individualistas, pues está centrado en la evaluación de cada sujeto, y además incorpora asignaciones monetarias por mérito

¹⁶ La Subvención preferencial es una subvención mayor que se entrega a los establecimientos particulares subvencionados y municipales por cada alumno/a prioritario/a.

individual, con un carácter obligatorio y universal. Esto promueve competencia entre docentes, menoscabando el trabajo colaborativo.

Este sistema basado en evaluaciones periódicas se adiciona a las evaluaciones ya establecidas hacia la docencia (Evaluación Docente, SNED, evaluaciones locales), otorgando mayor agobio laboral, en especial a los/as profesores/as que se desempeñan en el sector municipal, los cuales tienen que responder a una multitud de instrumentos evaluativos (como se aprecia en la figura 2).

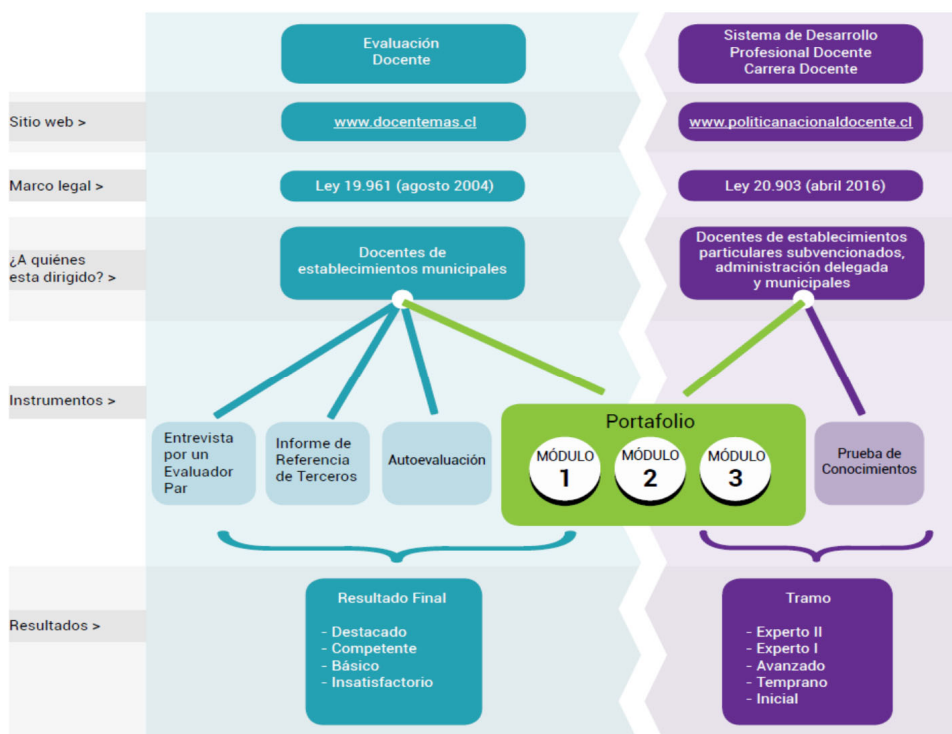


Figura 2. Evaluación Docente y Sistema de Desarrollo Profesional Docente.

Fuente: MINEDUC, a través del sitio www.docentemas.cl

Nuevas condiciones laborales: A partir de la Carrera Docente se establece un aumento gradual de las horas no lectivas hasta llegar a un 35% de la jornada de trabajo para 2019. Los/as profesores/as que se desempeñan en primer ciclo básico (1° a 4° básico) en establecimientos con más de 80% de alumnos prioritarios, desde el año 2019 verán un aumento de sus horas no lectivas, con un total del 40% de las horas de contrato.

En cuanto a remuneración, se eliminan las asignaciones AVDI y AEP, sin embargo, los profesionales que se adjudicaron estos reconocimientos seguirán recibiendo aquellas asignaciones en las mismas condiciones anteriores. Como también se elimina la asignación por especialización que recibían los profesionales del sector municipal. La asignación

por experiencia se reduce en un 50% (sector municipal). Se cancela la asignación por Condiciones Dificiles, no obstante se incorpora la asignación por alta concentración de alumnos prioritarios¹⁷, la cual no responde a un monto fijo, sino que se establece según número de horas y tramo en el que se encuentre el/la profesional, siendo más alta para los tramos más avanzados. Mientras que el sueldo base (RBMN) se mantiene intacto. Por último, los/as docentes que sean desvinculados tendrán derecho a una indemnización por años de servicio.

Nos parece inaceptable, que el aumento de las horas no lectivas sea tan irrelevante (solo en un 10%), a pesar de la vasta evidencia con respecto al exceso de trabajo que sufren los/as docentes, que incluso involucra trabajar fuera de la jornada laboral (Parra, 2005), y de la demanda gremial por un aumento de las horas no lectivas a un 50% (Colegio de Profesores de Chile, 2015).

Otro punto negativo, es que el RBMN no fue acrecentado, y que el aumento del salario docente dependa casi principalmente del mérito individual. Además, de ahora en adelante los sueldos serán cada vez más complejos y desiguales, pues responden a muchas variables (antigüedad y a las horas de contrato).

Al hacer un balance final de la Carrera Docente, sostenemos que el problema principal de ésta radica en el Sistema de Reconocimiento de Desarrollo Profesional Docente, de hecho, éste fue el centro de las críticas por parte del profesorado duramente las movilizaciones de 2015, críticas que no fueron acogidas. A partir del Sistema en cuestión se introduce una carrera docente escalar. Este tipo de política procura entregar incentivos e incrementos económicos con la finalidad de romper la estructura salarial docente excesivamente plana. Donde el ascenso en la carrera no responde solo a la experiencia, sino a nuevos requerimientos previamente establecidos (acreditaciones, cursos, etc.) (Mizala y Romaguera, 2003).

7. CONCLUSIONES

Después de lo expuesto, sostenemos que la actual legislación de Carrera Docente, es la única política docente creada en post dictadura que afecta a la mayoría del profesorado, ya que antes mediante las políticas de SNED, Estatuto y Evaluación Docente solo se regía a los/as docentes del sector municipal, es decir solo al 44% del profesorado, mientras que hoy se rige al 90% de los/as profesores/as¹⁸.

Observamos que la legislación reciente conserva un patrón común con respecto a la antigua Carrera Docente de 1978, pues ambas se basan en un régimen de control hacia el profesorado estableciendo una fuerte categorización del quehacer pedagógico cimentada en el mérito individual. Por otra parte, la Carrera Docente del 78' es el primer intento (fallido) de reconocimiento económico según mérito individual, el cual se pondrá realmente en práctica de forma voluntaria (a un pequeño segmento del profesorado¹⁹) a partir de las

¹⁷ Se entiende por establecimiento educacional de alta concentración de alumnos prioritarios, aquellos que tengan, como mínimo, un 60% de alumnos prioritarios.

¹⁸ El Código del Trabajo sigue rigiendo a los/as docentes del sector particular pagado, particular subvencionado y Corporación delegada.

¹⁹ En 2014 postularon 11.003 docentes a la asignación AEP y AVDI, lo cual corresponde al 5,1% del total nacional.

evaluaciones AEP y ADVI desde los años 2002 y 2004 respectivamente. No obstante, es a partir de la actual Carrera Docente que esta lógica cobra real sentido, pues engloba bajo un carácter obligatorio a todo el profesorado que se desempeña en centros subvencionados por el Estado (municipales, particulares subvencionados y de administración delegada). De esta forma, ambas carreras docentes, redactadas con casi cuatro décadas de distancia y en períodos políticos diferentes, se fundamentan en dar importancia al mérito por sobre la experiencia y en la búsqueda por subordinar al profesorado en base a un arduo control que se ejerce mediante sistemas de evaluación.

La gran diferencia entre ambas carreras, es que, debido a estas mismas cuatro décadas, la actual Carrera Docente se realiza mediante un moderno sistema evaluativo –con dos instrumentos funcionando paralelamente y en donde todos los datos y resultados están computarizados–, mientras que la Carrera Docente de 1978 se pretendía realizar mediante un arcaico sistema de calificaciones en la hoja de vida de cada profesor/a. Además, otra diferencia, es que la carrera de 1978 no excluía al contexto escolar en donde se desarrolla cada profesor/a, pues ésta debía ser ejecutada por el/la director/a de cada centro escolar. Característica que no apreciamos en la actual carrera, pues la entidad evaluadora es externa al centro y evalúa según estándares.

Con respecto al Estatuto Docente, percibimos que existen varios elementos que continúan e incluso se intensifican en la actual legislación. Entre éstos, la actual legislación no modificó que los profesionales de la educación se rijan por distintos marcos jurídicos (Estatuto Docente y Código del Trabajo), lo cual divide al gremio.

Con la Carrera Docente aumentan las causales de despido que se generaron a raíz del Estatuto y luego con la Evaluación Docente, además aumenta el número de profesores/as regidos/as a éstas (de un 44% a un 90%). Por lo tanto, podemos sostener que la flexibilidad laboral aumentó en rigidez y en cantidad.

Por otra parte, se mantienen las condiciones laborales entregadas por el Estatuto Docente en cuanto a número de niños por curso, a pesar de la demanda levantada durante años por el profesorado por reducirlo. Con respecto a esto, OECD (2015) nos muestra que la proporción de estudiantes por cada docente en Chile es mayor que el promedio OCDE, con 23 estudiantes por profesor/a en enseñanza básica y de 25 en enseñanza media (promedio que es superado solo por México), mientras que esta cifra para el resto de los países de la OCDE es de 15 y 13 estudiantes respectivamente. Es importante considerar que este dato es solo un promedio, pues la normativa vigente expresa que el máximo de alumnos/as por sala puede llegar a 45 para enseñanza parvularia, básica y media.

La actual legislación, tampoco realiza un pronunciamiento acerca del cuidado por la salud docente y por las condiciones de retiro a la edad de jubilar. En la remuneración, si bien existe un aumento a través de asignaciones, el RBMN se mantiene intacta, por lo que el sueldo base continúa siendo bajo. Recordemos que, en la actual Carrera Docente, las asignaciones por tramo profesional, y por concentración de alumnos prioritarios serán proporcional a número de horas de contrato y años de experiencia, por lo que cada docente recibirá una suma diferente por estas asignaciones.

Sobre el porcentaje de horas lectivas y no lectivas, si bien se produce un aumento de un 25% a un 35% de éstas últimas, consideramos que más que un cambio esta medida corresponde a un elemento de continuidad, pues el aumento es bajísimo considerando que la actual Carrera Docente introduce instrumentos evaluativos que involucran tiempo de preparación por parte de los docentes.

A partir del SNED (1995), es cuando más se observan elementos de persistencia de la política docente con respecto al modelo de mercado. Pues, con el SNED se introducen de forma efectiva las asignaciones económicas por mérito, generando contrastes en los salarios. Con respecto a esto, Mizala y Romaguera (2002), plantean que la estructura salarial de los/as docentes, en Chile y América Latina, se ha caracterizado por ser rígida y plana, pagando igual por distintas habilidades y tareas, considerando a la experiencia como principal motivo de aumento salarial.

La lógica de asignaciones económicas por mérito fue comenzada por la SNED (1995), seguida por la AEP y AVDI (2002 y 2004), y ahora es extendida de forma obligatoria por el Sistema de Reconocimiento del Desarrollo Profesional Docente (2016). Así, el salario por mérito fue incorporándose gradualmente en un plazo de veinte años, hasta llegar a ser obligatorio y casi universal (para el 90% de los/as profesores/as).

A partir del establecimiento de la SNED se instauran políticas docentes, efectivamente llevadas a la práctica, que poseen una fuerte tendencia neoliberal. Pues, se quiebra la estructura plana de los salarios docentes, basándose en los privilegios que generará la competencia (ya sea entre colegios o profesores/as), y se mejora la entrega de información sobre la calidad de la educación y del desempeño docente para el conocimiento de los padres y las autoridades educativas, es decir, se intenta mejorar y/o aumentar el mercado educativo.

Luego, con la AEP y AVDI, esta política de pago por mérito se exagera incorporando lógicas individuales. Lo cual, se recrudescerá mediante la actual carrera docente, ya que ésta es obligatoria para el 90 % de los/as profesores/as. Entonces, el carácter voluntario de la asignación por mérito individual fue la herramienta estratégica del Estado para introducir y legitimar en la cultura docente este tipo de política, tanto en profesores/as del sector municipal, como del particular subvencionado y de corporaciones de administración delegada.

Notamos una fuerte persistencia de instaurar y mantener este tipo de política docente, a pesar de que la experiencia en otros países demuestre que modelos de pago por mérito y carrera escalar, presentan serios problemas relacionados al incentivo de actitudes individualistas, caracterizadas por falta de cooperación y de aumento de la competencia entre docentes. Además, no existe evidencia, ya sea en Chile, o en los países donde estas políticas se han implementado que la competencia y el mercado educativo genere mejores resultados académicos.

Por lo anterior, la persistencia de este tipo de política responde al objetivo de mantener e inclusive mejorar el modelo de mercado educativo instaurado en los años 80. Conservando el éxito económico que este modelo ha significado para los empresarios de la educación.

Con relación a la Evaluación Docente, ésta introdujo la modalidad de evaluación permanente y obligatoria a los/as profesores/as a través del Portafolio, con un fuerte carácter punitivo, pues desvincula a los/as profesores/as que no logran los resultados esperados. De esta forma, con 14 años este sistema evaluativo que actúa en el sector municipal (44% del profesorado) ha logrado perfeccionarse, adaptarse y lo más importante legitimarse como política hacia la docencia. Por lo tanto, el establecimiento de una Carrera Docente, en donde uno de sus dos instrumentos evaluativos es el Portafolio, es una política de continuidad e intensificación de la evaluación anterior.

Es importante recordar que el profesorado del área municipal, corresponde al sector con mayor fuerza dentro del gremio y es el que históricamente ha discutido las políticas educativas y de trabajo docente con el Estado, por lo tanto, no es extraño constatar que las

políticas hacia la docencia sean ensayadas con este sector, para una vez legitimadas, poder recrudescerlas y extenderlas a la mayoría de los/as profesores/as. Además, del Portafolio en sí mismo, el sistema evaluativo persiste en sus pilares con respecto a ser: individualizada; estandarizada; sin espacio para la retroalimentación o derecho a reclamo; e intensificadora del agobio laboral.

Por otra parte, la AVDI y AEP son evaluaciones que se realizaban mediante los instrumentos: Portafolio y Evaluación de conocimientos específicos y pedagógicos que hoy son los mismos que evaluarán de forma permanente y obligatoria al 90% de los/as profesores/as, y también hoy ambos instrumentos responden a la meta de aumento de salario. Por consiguiente, vemos que ya en 2002 se estaba configurando de forma lenta y de aspecto inocente (por su carácter voluntario) el actual Sistema de Reconocimiento de Desarrollo Profesional Docente.

La diferencia entre la Evaluación Docente y la actual Carrera Docente es que la primera se realizó tras años de negociaciones entre el gobierno y el Colegio de Profesores, mientras que la segunda se impuso sin la participación de los docentes e incluso a pesar de su rotundo malestar.

Esta política de control hacia la docencia que resurgió en los años 2000, se explica porque a principios de aquella década, tras años de estancamiento de los resultados de la prueba SIMCE, a pesar de los grandes esfuerzos en millones de pesos que realizaban los diferentes gobiernos, el Mineduc tuvo la visión de que el problema se debía al mal desempeño docente y la desconexión de las remuneraciones con respecto a su desempeño efectivo. De esta forma desde el 2002 se acentúan las políticas de evaluación, control e incentivo al mérito (Mizala y Romaguera, 2002).

En conclusión, observamos que la real motivación del Estado con respecto a la docencia a lo largo de cuatro décadas de políticas docentes ha sido la búsqueda de control hacia su quehacer pedagógico, lo cual se ha materializado bajo distintos mecanismos: calificaciones en hoja de vida, portafolio, evaluación de conocimientos específicos y pedagógicos, incentivo grupal según resultados de los estudiantes e incentivo al mérito individual (ver tabla 2). Donde la actual Carrera Docente es la pieza culmine dentro de este camino, pues es la política que intensificó el control e incluso aumentó la cobertura. Así mismo, el objetivo del Estado, ya desde 1978, ha sido no retornar al profesorado al Estatuto Administrativo, cancelando derechos y garantías que los docentes poseían antiguamente como funcionarios públicos.

Tabla 2. Resumen de la Política Docente período 1978- 2016

Política Docente	Mecanismo evaluativo	Carácter de la evaluación	Destinatarios
Carrera Docente (1978)	Calificaciones en hoja de vida.	Obligatoria, punitiva y de reconocimiento económico al mérito individual.	Personal dependiente del Ministerio de Educación Pública.
Estatuto de los Profesionales de la Educación (1991)	Calificaciones en hoja de vida.	Obligatoria y punitiva.	Docentes de establecimientos municipales.

Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (1995)	Resultados de los estudiantes (SIMCE)	Voluntaria. Reconocimiento económico al mérito grupal.	Docentes de establecimientos municipales y particulares subvencionados
Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente (2004)	Portafolio.	Obligatoria y punitiva.	Docentes de establecimientos municipales
AEP (2002) y AVDI (2004)	Portafolio + Evaluación de conocimientos específicos y pedagógicos.	Voluntaria. Reconocimiento económico al mérito individual.	Docentes de establecimientos municipales, particulares subvencionados y educación técnica-profesional.
Sistema de Desarrollo Profesional Docente (2016)	Portafolio + Evaluación de conocimientos específicos y pedagógicos.	Obligatoria y punitiva. Reconocimiento económico al mérito individual.	Docentes de establecimientos municipales, particulares subvencionados y de corporaciones de administración delegada.

Elaboración propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, F. (2013). Profesión Docente: Evaluación e Incentivos. En Cornejo, R. et al. *Trabajo y Subjetividad Docente en el Chile Neoliberal: un diálogo entre la investigación académica y los nuevos movimientos docentes* (pp. 83-102). Santiago, Chile: Facultad de Ciencias Sociales: Red Estrado.
- Bachelet, M. (2015). Mensaje n° 165/363, de 20 de abril de 2015. Mensaje de S.E. La Presidenta de la República con el que se inicia un Proyecto de Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y Modifica otras Normas. Recuperado de: http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/vista-expandida/4890/#h2_1_1 Acceso en: 15 abr. 2018.
- Biscarra, C. Giaconi, C. y Assaél, J. (2015). El docente en la legislación educacional chilena. *Revista Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 14(3), 80-92.
- Bonifaz, R. (2011). Origen de la Evaluación Docente y su conexión con las Políticas Públicas en Educación. En Manzi, J., González, R., Sun, J. *La Evaluación Docente en Chile* (pp. 14-32). Santiago, Chile: MIDE UC.
- Chile. Ministerio de Educación Pública. Decreto Ley N° 2.327, de 1 de septiembre de 1978. Crea la Carrera docente y regula su ejercicio. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago.
- _____. Ministerio de Educación Pública. Decreto N° 453, de 26 de noviembre de 1991. Aprueba Reglamento de la Ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación. Santiago, Chile.

- _____. Ministerio de Educación. Ley N° 20.903, de 4 de marzo de 2016. Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y Modifica otras Normas. Santiago, 2016.
- Colegio de Profesores de Chile (2015). *Propuesta de Carrera Profesional Docente*. Recuperado de: http://www.opech.cl/_doc/propuesta_carrera_colegio_profesores.pdf Acceso en: 10 abril 2018.
- Cornejo, R. y Reyes, L. (2007). *La Cuestión Docente en América Latina*. Estudio de caso: Chile. Foro Latinoamericano de Políticas Educativas FLAPE.
- González, L. (2015). *Arriba profes de Chile: de la precarización neoliberal a la reorganización docente*. Santiago, Chile: América en Movimiento.
- Mejía, M. (2006). Cambio curricular y despedagogización en la globalización: Hacia una reconfiguración crítica de la pedagogía. *Revista Docencia*, (28), 40-53.
- Ministerio de Educación de Chile (2016). *Revisión OCDE de Políticas para Mejorar la Efectividad del Uso de Recursos en la Escuela*: Reporte Nacional de Chile.
- Mizala, A. y Romaguera, P. (2002). Evaluación del Desempeño e Incentivos en la Educación Chilena. *Cuadernos de Economía*, año 39 (118), 353-394.
- _____. (2003). *El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) en Chile*. Recuperado de: https://publications.iadb.org/handle/11319/2397?locale-attribute=pt&locale-attribute=en&locale-attribute=es&scope=123456789/12&thumbnail=false&order=desc&rpp=5&sort_by=score&page=1&query=presupuesto+para+el+desarrollo&group_by=none&etal=0&filtertype_0=subject_en&filter_0=Teacher+Education+%2526+Quality&filter_relational_operator_0=equals Acceso: 20 sep. 2017.
- Moreno, K. y Soto, R. (2013). Políticas neoliberales en el contexto chileno: la profesión docente bajo la lógica mercantil. *Revista Educere*, (58), 395-402.
- Núñez, I. et al. (1984). *Las Transformaciones Educativas bajo el Régimen Militar*. Santiago, Chile: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación PIIE, vol. 1.
- OCDE (2014). *Education at a Glance 2014*: OECD Indicators. París. Recuperado en: <http://www.oecd.org/education/Chile-EAG2014-Country-Note.pdf> Acceso en: 5 enero de 2018.
- _____. (2015). *Education at a Glance 2015*: OECD Indicators. París.
- OPECH (2015). *Medir y castigar: la “no-pedagogía de la evaluación” en el proyecto de Carrera Profesional Docente*. Santiago, Chile. Recuperado de: http://www.opech.cl/_doc/medir_y_castigar_evaluacion_cpd_documento.pdf Acceso en: 20 marzo 2018.
- Parra, M. (2005). Estudio de Caso en Chile. En Korner, A. y Robalino, M. *Condiciones laborales y salud docente: estudios de casos en Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay* (pp. 75-102). Santiago: UNESCO.

