

Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Sociales
Carrera de Psicología

LOS DISCURSOS SOBRE AUTONOMÍA DEL TRABAJO DOCENTE EN EL NUEVO MARCO REGULATORIO EDUCATIVO

Memoria para optar al Título de Psicóloga

Autora:
Rocío Fernández Ugalde

Profesor Patrocinante:
Rodrigo Cornejo Chávez

Enero, 2016

Agradecimientos

A mis padres, a mis hermanas y a toda mi familia, por su infinito amor.

A Simón, por estar siempre presente desde el apoyo, el cariño y la ternura.

A mis compañeros y compañeras del equipo de investigación de trabajo docente por todos los consejos, reflexiones y palabras de aliento que hicieron posible la realización de este trabajo.

A mis amigas y amigos de la vida que me acompañaron desde distintas formas durante todo este proceso.

Este trabajo fue realizado gracias al apoyo económico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, a través de su proyecto FONDECYT de Iniciación N° 11120244: “La complejidad de los procesos reales de trabajo docente: vínculos laborales y sentidos atribuidos al trabajo en la vida cotidiana de docentes de distintos contextos educativos”.

ÍNDICE

I.	Resumen.....	2
II.	Introducción	3
III.	Objetivos	7
1.	Objetivo General	7
2.	Objetivos Específicos.....	7
IV.	Marco Teórico	7
1.	Concepciones filosóficas de Autonomía	8
1.1	Autonomía en la teoría de Castoriadis.....	8
1.2	La concepción liberal de la autonomía.....	10
2.	Autonomía docente en las Pedagogías Críticas	12
3.	Autonomía docente en las políticas actuales neoliberales.....	16
3.1	Movimiento educativo mundial hacia el New Public Management y Accountability	16
3.2	La Autonomía desde las reformas y políticas educativas en Chile y Latinoamérica	20
V.	Marco Metodológico.....	25
1.	Enfoque Metodológico.....	25
2.	Técnicas de Recolección de datos.....	25
3.	Muestra	26
4.	Análisis de datos.....	28
5.	Procedimiento de análisis	33
VI.	Resultados	34
1.	Elementos del texto sobre autonomía del trabajo docente	34
2.	Estrategias Discursivas en los discursos sobre autonomía en el trabajo docente	40
2.1	Estrategias discursivas de presuposiciones sobre la autonomía en el trabajo docente	40
2.2	Estrategias discursivas de legitimación de los discursos sobre Autonomía.....	48
3.	Heterogeneidades discursivas sobre autonomía en el trabajo docente	52
3.1	Combinaciones discursivas.....	52
3.2	Aperturas del discurso.....	55
VII.	Discusión	59
VIII.	Conclusiones.....	65
IX.	Referencias.....	67
	Anexos.....	76

I. Resumen

La siguiente investigación busca aproximarse a la autonomía docente en un contexto de reciente implementación de nuevas leyes educativas planteadas como respuesta a las demandas sociales. El objetivo general es analizar los discursos sobre autonomía en el trabajo docente presentes en este nuevo marco regulatorio educativo, para lo cual se utilizó el modelo teórico - metodológico del Análisis Crítico del Discurso. Los principales resultados apuntan a que estos discursos provienen del *accountability* y el *new public management*, construyendo una autonomía docente condicionada y restringida al cumplimiento de los estándares educativos; y dan cuenta de un desplazamiento discursivo desde el campo pedagógico, al de la gestión y administración. Asimismo, las principales heterogeneidades discursivas surgen a partir de las definiciones de la educación y participación, por lo que retomar los discursos propiamente educativos podría aportar a una recontextualización de estos discursos que contemplen una autonomía docente reflexiva y transformadora.

Palabras clave: *autonomía docente; análisis crítico del discurso; accountability; new public management.*

II. Introducción

Las últimas décadas del siglo XX se caracterizaron por una profunda revolución política y económica que dio paso a la construcción del actual Estado Neoliberal, constituyéndose como un fiscalizador y contratista de múltiples prestatarios tanto públicos como privados (Anderson, 2013). Bajo este contexto se ha profundizado un proceso de transnacionalización de las políticas educativas con un conjunto de tecnologías de políticas básicas y comunes, que de acuerdo a Ball (2008; citado en Anderson, 2013) corresponden al mercado, la gestión y la “prestacionalidad”; las que en su conjunto han transformado las relaciones sociales, los valores y las subjetividades en todos los ámbitos. Estas nuevas políticas globales fomentan la privatización, los principios de mercado y los modelos de negocios como forma de organización de los sistemas educativos (Anderson, 2013). En América Latina los diseños de reformas educacionales se ponen en ejecución desde mediados de los 80's (Martínez, 2001) y han tenido un rol crucial del lenguaje en la imposición de nuevas representaciones del mundo (Fairclough, 2000).

Este cambio de época se ha caracterizado por el posicionamiento del conocimiento como el nuevo factor productivo por excelencia, conduciendo a una reorganización de las principales instituciones, de las relaciones sociales y la construcción de nuevas formas de trabajo (Mejía, 1997). De acuerdo a Feldfeber (2006), a partir de dichas transformaciones la escuela pública se debe transformar, adoptando las teorías de la gestión y administración de empresas. Así, van surgiendo nuevos patrones de organización del trabajo escolar que toman los conceptos de participación y autonomía, pero desde un modelo que promueve la flexibilidad laboral (Oliveira, 2006) y otros elementos tales como la instalación de un prototipo de emprendimiento profesional, la evaluación según estándares, pago según resultados, entre otros aspectos que buscan construir un nuevo profesionalismo (Sisto, 2009).

Medina & Kelly (2002; citado en Oliveira, 2006) consideran que el nuevo profesionalismo inserto en las reformas de los sistemas escolares de Latinoamérica apunta a una mejora en la educación a partir de la promoción de autonomía en el profesorado, lo que implica que los docentes deben poseer las capacidades para resolver problemas y proponer acciones en su contexto. Es posible observar que mientras se promueve la autonomía como competencia tanto para las escuelas como para sus trabajadores, a la par se da un proceso

de aumento en el control externo a la educación por medio de la instalación de sistemas de medición de la calidad (Cornejo, 2006) y una intensificación del trabajo docente (Hargreaves, 1996).

Es posible hablar de un desentendimiento del Estado en la educación, dando cuenta de una falsa autonomía (Cornejo, 2006) o en palabras de Feldfeber (2006) una autonomía contra el Estado en tanto son los sujetos individuales los que deben asumir una defensa constante de sus intereses (Feldfeber, 2006). A esto se le suma un proceso de despedagogización (Mejía, 2006) que en la práctica docente se traduce a una reducción de lo pedagógico a los mínimos necesarios y a herramientas técnicas para implementar un currículum único, dejando a un lado los espacios de reflexión pedagógica.

Las nuevas políticas de profesionalización surgidas en los 90' devienen de un proceso vivido tanto en Chile, Latinoamérica y Europa, que ha buscado la reorganización del trabajo docente hacia modelos de profesionalismo provenientes de la empresa privada buscando incentivar nuevas prácticas docentes donde prime la competencia técnica, la autogestión del propio desarrollo profesional, la autonomía y la responsabilización individual de los resultados, entre otros (Sisto, 2011).

Estas transformaciones educacionales han sido impulsadas por organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Chile ha adoptado en su totalidad las recomendaciones de estos organismos internacionales en materia de políticas educativas (Shirley et.al., 2013), constituyéndose en uno de los países en donde las tendencias de mercado están más adelantadas (Anderson, 2013). Por lo tanto, es necesario dar cuenta de los principales pilares del Sistema educativo chileno, los cuales para Cornejo et.al. (2015) presentan cuatro aspectos estructurales. En primer lugar, la Constitución de la República no reconoce la educación como un derecho social garantizado por el Estado. Un segundo aspecto remite al proceso de descentralización, en donde las escuelas estatales pasaron a ser gestionadas por las municipalidades a través de una figura intermedia, denominada sostenedor. En paralelo se promovió que sostenedores privados abrieran escuelas, otorgándoseles subsidios estatales equivalentes a los subsidios que reciben las escuelas ahora municipales. Un tercer aspecto es la instalación de estos subsidios vía *voucher*, es decir los subsidios son portables a la demanda, y por ende dependen del número de estudiantes de cada escuela. Un cuarto

aspecto estructural del Sistema educativo es el Sistema Nacional de Medición de la Calidad en Educación (SIMCE), una prueba censal y estandarizada implementada en la década de los '90 para medir y monitorear los rendimientos académicos.

Si bien hasta hace una década el modelo chileno se presentaba como exitoso, las movilizaciones sociales protagonizadas por estudiantes del año 2006 develaron el mito de éxito del modelo neoliberal chileno (González, Cornejo, Sánchez & Caldichoury, 2008), dando cuenta de una crisis del sistema, en términos de calidad: un estancamiento de los puntajes SIMCE de lenguaje y matemáticas; inequidad: diferencias de rendimiento entre los establecimientos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados; y una crisis de segmentación social en cuando a un proceso de apartheid educativo (Sánchez & Santis, 2009). A partir de este cuestionamiento, la clase política elaboró un acuerdo educativo desde el cual se buscó dar respuesta a las demandas estudiantiles (OPECH, 2007), como la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) la cual no articulaba adecuadamente “la preferencia del derecho a la educación por sobre el derecho a la libertad de enseñanza” (Bloque Social, 2006, p.7), ni tampoco se refería a la participación de los distintos actores de la comunidad educativa, entre otros aspectos (Bloque Social, 2006). Es en este contexto que entre los años 2008 y 2012 se aprueban cuatro leyes educativas que abarcaron elementos estructurales del sistema, que en la práctica conformaron un nuevo marco regulatorio educativo (Cornejo et.al, 2015).

Estas nuevas reformas educativas son la “Ley de Subvención Escolar Preferencial”, “Ley General de Educación” (LGE) [cambio de la LOCE], “Ley de Calidad y Equidad” y por último la “Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización” la cual crea el Consejo Nacional de la Educación, la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación, instituciones que ya habían sido anunciadas en la LGE.

De acuerdo a Carrasco (2013) las políticas de privatización han venido de la mano de nuevas regulaciones que no sólo han venido a profundizar un modelo de mercado, sino que han introducido nuevas prescripciones al trabajo docente y nuevos mecanismos de control a las escuelas. Se configura así una legislación vigente en educación articulada en torno a “mecanismos performativos de privatización, estandarización, examinación y *accountability*” (Carrasco, 2013, p. 4), que se comprenden dentro del concepto de gubernamentalidad o técnicas de gobierno que apuntan a la producción de nuevos vínculos,

sujetos y racionalidades. A partir de la Ley SEP es posible evidenciar la promoción de una cultura de la auditoría en donde los docentes se ven presionados para cumplir con lo prescrito. Así mismo, se percibe una ausencia de autonomía y un rol docente profundamente tensionado (Contreras y Corbalán, 2010).

En relación a la autonomía docente, cabe mencionar que esta da cuenta del docente en su componente como educador, mediador y moldeador de los criterios del proceso de educar (Rojas, 2004), por lo que en la noción de profesión o de profesionalismo la autonomía es una característica subyacente que da cuenta de la capacidad de decisión de los sujetos (Martineau, 1999; citado en Tardif, 2013), una característica que debiese ser ineludible en la profesión docente puesto que es una manera de defender tanto los derechos del profesorado, como de la educación (Contreras, 2001).

En este sentido, en un contexto global de profundas transformaciones educativas, y en un escenario nacional de reciente implementación de reformas que han buscado dar respuesta a los movimientos sociales, la autonomía parece ausentarse (Contreras y Corbalán, 2010) y también desarrollarse en modelos de profesionalismo (Sisto, 2011); de modo que no ha quedado claro cómo el nuevo marco regulatorio aborda la autonomía en el trabajo docente. En consideración de estos elementos se vuelve pertinente la pregunta que guiará la siguiente investigación acerca de: *¿Cuáles son los discursos sobre autonomía en el trabajo docente presentes en el nuevo marco regulatorio del sistema educativo chileno (2008-2012)?*

Es necesario dar cuenta que esta investigación forma parte de un proyecto de investigación mayor sobre la complejidad de los procesos reales del trabajo docente¹, en cuya primera etapa se buscó conocer y describir las principales prescripciones sobre el trabajo docente en los distintos documentos oficiales relevantes y analizar cómo se relacionan con la vida laboral cotidiana.

¹ Proyecto FONDECYT de Iniciación N° 11130244 “La complejidad de los procesos reales de trabajo docente. Un estudio sobre la vivencia cotidiana, los vínculos y los sentidos atribuidos al trabajo en distintos contextos educativos”.

III. Objetivos

1. Objetivo General

Analizar los discursos sobre autonomía en el trabajo docente presentes en el nuevo marco regulatorio

2. Objetivos Específicos

- Describir el texto sobre autonomía en el trabajo docente presentes en el marco regulatorio.
- Identificar las principales estrategias discursivas de los discursos sobre autonomía docente en el nuevo marco regulatorio.
- Identificar las heterogeneidades discursivas sobre autonomía en el trabajo docente presentes en el nuevo marco regulatorio.

IV. Marco Teórico

En el siguiente apartado se presenta el marco teórico que reviste a la presente investigación, el cual se ordena en torno al concepto de autonomía desde elementos generales a aquellos más concretos y particulares. De este modo, en un primer momento se presenta una revisión sobre el concepto de autonomía desde una perspectiva filosófica en términos de Castoriadis, y también desde concepciones filosóficas del orden liberal. Posteriormente se despliega la autonomía desde las pedagogías críticas con el objetivo de ir centrando la autonomía como nuestro problema de investigación en el ámbito docente y pedagógico. Finalmente se describe la autonomía docente desde las políticas educativas actuales, enmarcadas en un movimiento global neoliberal, y con sus especificidades en Chile y Latinoamérica.

1. Concepciones filosóficas de Autonomía

En términos generales la autonomía “evoca el campo deseado de la libertad”, refiere al actuar por voluntad propia y el pensar sin restricciones. Su definición etimológica es “que se da a sí mismo su propia ley” (Thwaites Rey, 2004; 2012). Thwaites Rey distingue cinco perspectivas sobre el concepto de autonomía. Primero, existiría la autonomía del trabajo frente al capital, es decir la capacidad de los trabajadores de gestionar la producción independiente del capitalista. En segundo término existe la perspectiva de la autonomía en relación a las instancias de organización colectivas como partidos políticos o sindicatos. En tercer lugar, la autonomía con referencia al Estado, que da cuenta de la búsqueda de la organización independiente de los grupos dominados, con respecto a las estructuras que manejan los grupos dominantes. En cuarto lugar, se alude a la autonomía de las clases dominadas aquellas dominantes, pensando y actuando con criterios propios. Esto implica la necesidad de volver consciente la condición de explotación para iniciar una lucha por horizontes propios. Por último, la autora nos presenta una quinta perspectiva que refiere a la autonomía social e individual en los términos de Castoriadis, quien vincula la autonomía con la capacidad de reflexionar sobre nuevas significaciones (Castoriadis, 2013). Este autor, ofrece una perspectiva vinculada a la sociedad y sus instituciones, afirmando que una sociedad verdaderamente democrática debe crear instituciones en donde los individuos desarrollen la autonomía, y participen de la construcción de sociedad. La autonomía no es una mera característica de los sujetos, sino un elemento protagónico en la posibilidad de interrogación, de reflexión y de toma de decisión en la sociedad que conformamos (Negróni, 2011). Es por esta centralidad otorgada a la autonomía que nos centraremos en sus planteamientos para ofrecer un marco para comprenderla.

Por otro lado, las teorías sociales de ideología liberal se sostienen en parte por su supuesto sobre la concepción del hombre, el cual abarca la libertad y la autonomía de estos (Vergara, 2009). Asimismo, el actual neoliberalismo también posee una concepción de autonomía la cual está en estrecha vinculación con el mercado y la idea de la sociedad de propietarios como la mejor vía para llegar a ser autónomo. Ambas nociones han sido recogidas en los siguientes apartados en tanto son corrientes ideológicas con reconocida influencia en la sociedad chilena.

1.1 Autonomía en la teoría de Castoriadis

Para Castoriadis (2013) la autonomía se encuentra en el centro de las vías y los objetivos del proyecto revolucionario, entendido como “la reorganización y la reorientación de la sociedad por la acción autónoma de los hombres” (Castoriadis, 2013, p. 124). Debemos apostar a esta tanto en un nivel individual como colectivo, y a la búsqueda de una sociedad libre y justa (Negroni, 2011).

La institución de la sociedad nos mantiene como individuos sociales ya que todos portamos a la institución en tanto “magma de significaciones” e imaginarias sociales que determinan las categorías sociales desde las cuales pensamos el mundo; es decir cada sociedad construye su propio mundo, otorgándole sentido a la vida (Negroni, 2011). Es importante mencionar que para el autor la institución es, en sentido amplio, aquello que radica en el lenguaje, las normas, valores, herramientas, y en formas de hacer las cosas; y por tanto mantiene unida a la sociedad (Castoriadis, 2013). La institución deriva del imaginario instituyente de la colectividad humana y de la creatividad inherente. Esta imaginación tiene dos vertientes, por un lado la imaginación radical y la imaginación social de lo instituido y lo instituyente.

Lo instituido corresponde a fuerzas estructurantes que fijan la institución en el tiempo, lo instituyente por su parte, responde al proyecto creativo (Castoriadis, 1997). En el poder instituyente se condensa aquella fuerza que desea materializar un determinado interés, mientras que el poder instituido se halla lo ya normado y establecido que se resiste a ser cambiado. Sin embargo no es oportuno equiparar lo instituyente con lo revolucionario y lo instituido con una reacción (Foladori, 2012), es en la institución en donde ambos poderes se encuentran en conflicto.

Entonces la sociedad (instituyente o instituida) es historia, es auto-alteración y creación (Castoriadis, 2013). Para Castoriadis, la psique humana se caracteriza por autonomía de la imaginación (por imaginación radical). “La sociedad, en tanto que siempre ya instituida, es auto-creación y capacidad de auto-alteración, obra del imaginario radical como instituyente que se autoconstituye como sociedad constituida e imaginario social cada vez particularizado” (Castoriadis, 1997, p.1).

Cada institución produce las condiciones para su sobrevivencia, sin embargo también existen rupturas históricas que permiten la creación. Estas rupturas una vez apoyadas en

el imaginario radical, se convierten en *praxis*; de modo que es posible transformar el pensamiento que deviene de lo instituido mediante la praxis. Esta praxis es un hacer en el que el otro es considerado como ser autónomo y agente del desarrollo de la autonomía, un “hacer” que además debe ser una acción en conciencia y lucidez. Es por esto también, que no es posible desear la autonomía sólo para algunos, ya que en el camino de su realización se concibe como una empresa colectiva. La autonomía sería el dominio consciente sobre el inconsciente, y se expresa en la capacidad de reflexionar sobre nuevas significaciones (Castoriadis, 2013).

El problema de la autonomía no es la eliminación del discurso del otro, sino elaboración de este discurso haciendo posible la acción intersubjetiva (Castoriadis, 2013). En ese sentido, la autonomía social e individual requiere de sujetos y de sociedades que cuestionen su institución, es decir, que cuestionen sus representaciones de mundo construidas sobre sus significaciones imaginarias sociales. A nivel colectivo, la autonomía se basa en sociedades que comprendan la autoinstitución, y por ende, que comprendan que la sociedad puede ser replanteada sin límites formales.

La autonomía se expresa en la capacidad de reflexionar sobre las significaciones y la capacidad de instituir nuevas significaciones. El sujeto reflexivo es capaz de cuestionar las significaciones sociales imaginarias por lo que puede ver más allá del individuo socializado (Negroni, 2011). La política es el proyecto de autonomía que pone sobre la mesa la disputa por unas significaciones por sobre otras.

“La política es ahora lucha por la transformación de la relación entre sociedad y sus instituciones; por la instauración de un estado de cosas en el que el hombre social pueda y quiera considerar las instituciones que regulan su vida como sus propias creaciones colectivas, y por tanto pueda y quiera transformarlas cada vez que sienta que es necesario y que lo desee” (Castoriadis, 1976, p.206)

1.2 La concepción liberal de la autonomía

En la tradición liberal existe una primacía de la persona por sobre las exigencias de la colectividad, rechazando incluso las teorías colectivas de la sociedad. Para los teóricos del

liberalismo el único modelo de sociedad adecuado es el de una sociedad de relaciones mercantiles, a la base de este supuesto existe una particular concepción del hombre que abarca la libertad y la autonomía de estos (Vergara, 2009).

Hayek, teórico del siglo XX, cuya presencia de su pensamiento es indudable en nuestro país en cuanto a la concepción de la democracia y del individuo (Vergara, 2009) sostiene que el desarrollo de la población mundial se debe al desarrollo de un mercado basado en reglas morales tradicionales. Nuestra posición en el mundo se sostiene en la distribución desigual de las riquezas, ya que si se distribuyera de forma igualitaria tendríamos mucho menos que distribuir (Hayek, 1981).

Desde este planteamiento, el orden social no responde a un plan deliberado puesto que el verdadero y único individualismo es un individualismo irracional, esto quiere decir que los seres humanos producen un orden de forma espontánea, “nosotros somos conducidos por el sistema de fijación de precios en el mercado, por ejemplo, a hacer las cosas en estas circunstancias de las cuales no tenemos, globalmente, conciencia, y que producen resultados que nosotros no hemos buscado” (Hayek 1990, p. 45; citado en Vergara, 2009, p.165). En este sentido, la autonomía del hombre no es tal, ya que está determinada por su existencia dentro de la sociedad (Hayek, 1981). Por el contrario, la opción teórica del autor es heteronómica, es decir leyes y normas son impuestas externamente, y corresponden a aquellas necesarias para la mantención y reproducción de la sociedad de mercado (Vergara, 2009).

Siguiendo con su planteamiento, no considera que el ser humano sea un maximizador racional (a diferencia de otros pensadores liberales), tan sólo las élites han llegado a serlo a causa de un proceso evolutivo, en divergencia de las masas quienes tienen una propensión al socialismo. En este sentido, la concepción que el autor provee sobre la libertad es acotada en cuanto se limita a los aspectos económicos.

“A diferencia de Kant y de Stuart Mill, para los cuales la libertad de pensamiento y de expresión tenía una importancia central para el desarrollo de la personalidad y de la libertad, Hayek insiste en la aceptación de las reglas y tradiciones, aunque no sepamos cómo funcionan, y pareciera reducir la

libertad intelectual a la posibilidad de experimentar en lo económico” (Vergara, 2009, p.175)

El neoliberalismo, la reinención globalizada del liberalismo, ha provisto un noción de autonomía que reconoce a los individuos como los mejores jueces y defensores de sus intereses económicos (Avsar, 2008). Esta autonomía de carácter individual, sólo es posible en el mercado y en las recompensas que este ofrece. De acuerdo a Avsar (2008), la concepción de autonomía del neoliberalismo está estrechamente vinculada a la idea de una sociedad de propietarios en la cual son los individuos quienes mejor se encargan de cuidar y proteger sus cosas bajo los valores de la responsabilidad, libertad y de propiedad. Es así como, por ejemplo, en Estados Unidos el gobierno neoliberal de Bush buscaba apoyar a los americanos a hallar oportunidades de pequeños negocios, de una casa propia o de mejores planes de retiro para lograr una mayor libertad y control sobre sus propias vidas. De modo que desde la perspectiva del neoliberalismo, la sociedad de propietarios es la mejor vía para conseguir una mayor autonomía (Avsar, 2008).

2. Autonomía docente en las Pedagogías Críticas

Las teorías críticas o pedagogías críticas plantean que si bien en la escuela se reproduce el sistema social, también se generan condiciones para la transformación hacia una sociedad más justa, humana y democrática. En estas corrientes, la profesión docente va inherentemente ligada a un sentido social y político; asimismo el docente se entiende como un profesional de la enseñanza que desarrolla su labor a partir de su particularidad y subjetividad (OPECH, 2009).

Para Freire, eminente autor de las pedagogías críticas, la autonomía en términos dialógicos es un aspecto fundamental de la educación tanto para educadores como para educandos, de modo que en su obra “Pedagogía de la Autonomía” (2004) sostiene que la práctica educativa debe ir siempre en favor de la autonomía de los educandos.

El autor se posiciona sobre una teoría del conocimiento que permite plantear a la educación sobre la base del inacabamiento del ser humano, quien además y a diferencia del resto de los seres vivos, es consciente de su inacabamiento (Guichot, 2003). En consideración de esto, la educación tiene como finalidad la emancipación, formar a un individuo capaz de

tener un conocimiento sobre la realidad en la que vive, y de ese modo poder transformarla desde los valores de justicia e igualdad (Guichot, 2003). Freire alude a la esencia política del acto pedagógico que emerge de dicha condición de inacabamiento del ser humano propia de la experiencia vital, “donde hay vida, hay inacabamiento” (Freire, 2009, p. 24).

La práctica educativa es un constante proceso de humanización, de construcción histórica y develamiento del mundo que es tan inacabado como los seres humanos (Freire, 2009). Por el contrario, la concepción y la práctica bancaria de la educación desconocen el carácter histórico de los hombres, y así mismo esta perspectiva insiste en no problematizar el mundo en el que están siendo los educandos.

Es desde esta idea de inacabamiento y de un constante proceso de humanización que se despliega la idea de autonomía como un aspecto en constante construcción en tanto “nadie es autónomo primero para después decidir. La autonomía se va constituyendo en la experiencia de varias, innumerables decisiones, que van siendo tomadas” (Freire, 2004, p.49). Las personas tienen el deber y el derecho de ir forjando su propia autonomía en un proceso de maduración cotidiano, del ser para sí y que contemple experiencias respetuosas de libertad (Freire, 2004).

De esta forma, y en profunda coherencia con la teoría epistemológica del autor, la docencia es un trabajo eminentemente reflexivo e intelectual que requiere de la investigación, la crítica, de un saber metódico y de una reflexión sobre la propia práctica. Entre las características consideradas necesarias se erige como indispensable la reflexión y el aprendizaje constante; reivindicando así el derecho al tiempo libre y al salario justo para poder dedicar tiempo a capacitaciones. En esta misma línea, la investigación es uno de los elementos fundamentales ya que la indagación es motor de la enseñanza, así mismo de la intervención y del comunicar la novedad. El docente investiga para conocer lo que aún no conoce y de este modo la curiosidad transita por la rigurosidad hacia la curiosidad epistemológica (Freire, 2004). Una práctica docente crítica está implícitamente inserta en el pensar acertadamente, cuya matriz es la curiosidad. Es necesario que esta curiosidad de carácter ingenuo se transforme en crítica.

La curiosidad epistemológica es opuesta al “bancarismo” como forma de entender la educación, ya que sin dicha curiosidad no es posible conocer al objeto de aprendizaje en su totalidad. Por otra parte la concepción bancaria de la educación ve a los seres humanos como hombres y mujeres adaptables, y no transformadores de su realidad, basándose en

un concepto mecánico, estático de su conciencia, por lo que educar sería equivalente a adiestrar en destrezas (Freire, 2002, 2004). Las posiciones bancarias niegan el conocimiento y la educación como procesos de búsqueda, e inhiben el poder de creación y acción del ser humano como seres capaces de opción (Freire, 2009).

Es indispensable trabajar con los educandos el rigor metódico para aproximarse a los objetos de conocimiento, de modo que el enseñar no se restrinja a un proceso superficial. Por lo contrario, enseñar es generar condiciones para aprender críticamente en donde educandos se transforman en sujetos de construcción y reconstrucción del saber enseñado. Por lo tanto se exige de educadores inquietos, creativos, “De allí la imposibilidad de que un profesor se vuelva si –mecánicamente memorizador- es mucho más un repetidor cadencioso de frases e ideas que un desafiador”, será también un intelectual desconectado de lo concreto siendo imposible ver en su realidad aquello que estudió. Sólo quien piensa acertadamente puede enseñar a pensar de esa forma, por lo cual sólo un maestro que piensa acertadamente es capaz de asombrar a los educandos con el mundo y la intervención en este.

Asimismo, el educador también se forma al educar, ya que por un lado al enseñar repiensa lo pensado revisando así sus posiciones, y por otro lado porque observando la curiosidad en el aprendizaje del educando puede mejorar su labor como educador optimizando sus métodos y adecuando el currículum. De igual forma, el educador debe escuchar al educando en sus dudas, así aprende a hablar con él y a dialogar.

Sólo con una reflexión crítica sobre la práctica se puede mejorar la práctica futura, es elemental considerar esto para una formación permanente del profesorado y por tanto cobra gran importancia un modelo de docente reflexivo, que investigue en su práctica y no reduzca su quehacer a la implementación de recetas ajenas sino que se erija como un “auténtico profesional de la enseñanza” (Guichot, 2003).

En relación a lo anterior Giroux (2001) propone defender la noción del docente como un intelectual transformativo, sobre todo en un escenario en donde las ideologías instrumentales acentúan un enfoque tecnocrático e instrumental que reduce la autonomía docente en el desarrollo de los currículos y en la toma de decisiones para la instrucción escolar. Esto, con el objetivo de que los docentes gestionen y cumplan con los programas curriculares, en vez de desarrollar un currículum crítico que se adecúe a preocupaciones pedagógicas específicas. Junto con esto se elaboran constantemente materiales “a prueba

del profesor” que a su vez legitiman un cierto tipo de pedagogías que el autor acuña como pedagogías basadas en la gestión, “es decir, el conocimiento se fracciona en partes discontinuas, se estandariza para facilitar su gestión y consumo, y se mide a través de formas predefinidas de evaluación” (Giroux, 2001, p.63).

Bajo este tipo de pedagogías se excluye el reconocimiento de las historias y las distintas experiencias de vida de los educandos; mientras que la concepción de los docentes como intelectuales da cuenta de que la actividad humana implica pensamiento; la práctica y el pensamiento se integran como parte de la capacidad humana. Es a través de la noción del docente como intelectual transformativo que Giroux aporta a la comprensión de la importancia que contiene la autonomía en el trabajo pedagógico.

Asimismo se posibilita asumir la tarea de hacer lo pedagógico más político y lo político más pedagógico. Lo primero en cuanto hay que comprender que la institución escolar representa luchas de significados y de relaciones de poder; por tanto es elemental la reflexión y la acción crítica en un proyecto social que aliente a los estudiantes en la lucha por la superación de las injusticias sociales, económicas y políticas. En cuanto a hacer lo político más pedagógico, esto implica trabajar con formas de pedagogía que aboguen por una práctica liberadora, capaz de problematizar el conocimiento y de recurrir al diálogo crítico para aportar a la lucha por la transformación del mundo (Giroux, 2001).

“Establecer las conexiones entre la educación y la posibilidad de un mundo mejor no es una receta para el adoctrinamiento; más bien marca la diferencia entre el académico como técnico y el profesor como un educador que medita sobre su papel y representa algo más que un instrumento de cosmovisión aprobada, asentada y autorizada oficialmente” (Giroux, 2008 p.19).

Por tanto no es posible separar el trabajo del docente en el aula de las condiciones económicas y políticas que lo determinan, la pedagogía debe ser comprendida como una forma de trabajo académico en donde lo que se está enseñando es igual de relevante que las cuestiones de libertad, autonomía, poder y tiempo (Giroux, 2008). De esta forma, es necesario considerar un contexto social más amplio para enmarcar los actuales procesos pedagógicos y la autonomía en el trabajo docente. Con este fin, en el siguiente apartado se revisarán las principales tendencias neoliberales educativas y sus fundamentos.

3. Autonomía docente en las políticas actuales neoliberales

3.1 Movimiento educativo mundial hacia el New Public Management y Accountability

Las nuevas redes de política global han promovido una organización de los sistemas escolares públicos de carácter neoliberal, es decir, funcional a la privatización, a los principios de mercado y modelos de negocios (Anderson, 2013). Así, se ha modificado la forma de capacitar y evaluar a los docentes, los niveles de autonomía con los que cuentan en el aula, y el programa de estudios a su cargo; en resumen se ha modificado la experiencia cotidiana de enseñar y aprender.

Algunas de las tendencias de las reorganizaciones educativas son la promoción agresiva de un programa privado para la educación pública, los programas alternativos para la certificación de docentes, y la promoción de productos propios de la gestión de datos y evaluación, entre otras (Anderson, 2013).

Hargreaves y Shirley (2012) han identificado tres vías o etapas desde el cual comprender los recientes cambios educativos internacionales. Una primera vía de gran libertad en el profesorado pero de poca coherencia con el sistema educativo, una segunda vía implementada a partir de la década de los '80, de modelos de mercado, generación de estándares y rendición de cuentas; y una tercera vía que combinó elementos de la primera y segunda etapa, marcada por la toma de decisiones según resultados y cuya popularidad y rápida divulgación no se condijo con el poco éxito que tuvo, ya que se limitó el currículum, se aumentó la presión y el control hacia los docentes como nunca antes.

El paradigma de la efectividad en educación ha venido desarrollando investigación y acentuando una línea de la gestión. En sintonía con este paradigma, la ideología del New Public Management (NPM) se propone transformar el papel del Estado en materia de la gestión de lo público, particularmente de lo que concierne al sistema escolar (Tardif, 2013). Se busca implementar políticas de medición y de recompensa en organizaciones y sus individuos, sobre la base de si son alcanzados los demandantes objetivos de rendimiento (Borins, 1995). Otras características vinculadas al NPM son la descentralización, la subcontratación, la gestión por resultados, la asignación de responsabilidades y la introducción de técnicas de gestión correspondientes al sector privado. El objetivo último al que se aspira con estas reformas es mejorar la eficacia y eficiencia de las instituciones

públicas, sobreponiéndose a los problemas burocráticos y garantizando la transparencia y rendición de cuentas estas (Hood, 1995; Olsen & Peters, 1996; Grey & Jenkins 1995; citado en Martín, 2006).

El New Public Management necesita redefinir a los docentes para reestructurar el sistema educativo (Sisto, Fardella, Ahumada y Montecinos, 2009). Por tanto, la gestión orientada a resultados que propone esta ideología implica para los docentes una obligación de alcanzar estos resultados (Tardif, 2013). El NPM suele representar a los docentes como trabajadores poco flexibles, resistentes al cambio y con dificultades para adherir a otras tendencias educativas, por lo tanto conlleva un proceso de culpabilización hacia los docentes ante el fracaso de los alumnos o de la implementación de reformas. Desde este modelo la autonomía profesional es un sinónimo de imputabilidad, lo que para los docentes significa que serán responsables de los resultados de sus alumnos (Tardif, 2013). De acuerdo a estas nuevas políticas según Tardif (2013) los docentes están cada vez más sometidos a formas de control.

“control de su actividad mediante normas de buenas prácticas, la obligación de hacer un trabajo en equipo, programas escolares muy pormenorizados, una evaluación externa de sus alumnos, contratos de prestación y nuevas reglas de imputabilidad, obligación de formación permanente, evaluación de sus competencias, instauración de colegios de profesionales o de instancias que desempeñan un papel similar. En pocas palabras, en la actualidad los docentes están más enmarcados y controlados que en la era del oficio” (Tardif, 2013, p.37)

En sintonía con el NPM se desprenden las políticas de accountability, que han sido un tema prioritario en organismos internacionales. Esta política se caracteriza por buscar instalar la rendición de cuentas y la responsabilización; uno de sus supuestos es que cada actor del proceso educativo tiene algún grado de *responsabilización* y en consecuencia deben rendir cuenta de algo en la *cadena de generación* de resultados educativos (Corvalán, 2006). Así mismo, plantea que la escuela tradicional es más bien un monopolio público de administración centralizada, que prácticamente no rinde cuentas a nadie y que además establece las remuneraciones docentes de forma rígida no vinculadas desempeño.

De acuerdo a Anderson (2013), tanto docentes como las escuelas siempre han tenido que rendir cuentas, sin embargo la actual política en esta materia corresponde a una rendición de cuentas neoliberal. Los elementos nuevos que se distinguen son: la intensificación del antiguo sistema de rendición, la eliminación de enfoques más democráticos y la gran trascendencia, esto último refiere al hecho de que en caso de que no se cumplan los resultados o el desempeño esperado, las consecuencias son trascendentales tanto para las escuelas como para los docentes. A pesar de que la gran trascendencia se enfoca en aquellas escuelas de bajo desempeño en un “intento por “motivar” a los docentes a enseñar mejor, lo hace con una política punitiva y de tolerancia cero que carece de comprensión de aquellos elementos que realmente motivan a los profesionales” (Anderson, 2013, p.88).

Se han identificado algunas características esenciales para la implementación de un sistema de accountability que contempla la autonomía en aspectos como i) estándares: en relación al aprendizaje de los alumnos, ii) información: relativa al desempeño de la escuela hacia el logro de estándares, iii) consecuencias: las escuelas que se desempeñan bien deben tener una recompensa, mientras que aquellas que tienen un desempeño insuficiente deben recibir alguna sanción, iv) autoridad: para que las escuelas se hagan completamente responsables de sus resultados deben contar con libertad y autonomía para implementar cambios pertinentes y manejar sus actividades y v) desarrollo de capacidades: se debe incluir la ayuda tanto a docentes como al resto del personal para mejorar sus capacidades hacia el aprendizaje de los alumnos (PREAL, 2003; citado en McMeekin, 2006).

“Existe una tendencia natural en las personas a evitar responsabilizarse por sus acciones, a fin de hacerse la vida más fácil y cómoda” (McMeekin, 2006, p.245). En esta línea, uno de los problemas que pretende resolver el accountability es que en la educación pública, casi nadie recibe consecuencias cuando los niños no aprenden, el pago docente no se vincula a su desempeño en aula salvo en las bonificaciones, y ni docentes ni directores suelen perder su trabajo como consecuencia de un desempeño deficiente (Winkler, 2006). En este sentido la autonomía hacia los docentes comprende diseñar los cursos y seleccionar materiales a cambio de que se les haga directamente responsables de los aprendizajes y los resultados de sus estudiantes.

Uno de los principales mecanismos para el cumplimiento del accountability es el Sistema de Incentivos docentes, desarrollados principalmente por el Banco Mundial (Vegas &

Umansky, 2005). Este Sistema apunta a una mejora de la calidad de los maestros y por consiguiente una mejora en la educación. En esta línea Emiliana Vegas sostiene que es necesario reconocer a los docentes efectivos para generar así un diseño de incentivos que apunten a la calidad educativa, puesto que las reformas a los sistemas de incentivos docentes contribuyen a mejorar los aprendizajes de los alumnos, es decir: “Un docente es eficaz cuando existe evidencia de que sus alumnos han adquirido los conocimientos y habilidades adecuados” (Vegas, 2008, p. 49). A grandes rasgos estos conocimientos y habilidades son medidos a través de indicadores de aprendizaje de los alumnos, principalmente en lenguaje y matemáticas; ya que si bien los aprendizajes son difíciles de medir y asimismo las pruebas representan una medida incompleta de la calidad docente, no existirían otros datos sistemáticos y posibles de comprar entre distintos alumnos (Vegas & Umansky, 2005).

Por otro lado, las políticas de incentivos son una parte del amplio sistema que afecta la enseñanza y el aprendizaje en los distintos países. De esta forma, existirían siete componentes que influyen en la calidad de la enseñanza de los cuales uno alude a los incentivos docentes (Vegas & Umansky, 2005). En este contexto la autonomía aparece valorada como uno de los siete componentes ya que desde este punto de vista, el buen uso del juicio profesional permite que los docentes determinen los métodos que se requieren para alcanzar logros en los indicadores del aprendizaje. Así mismo, la autonomía también es condición para responsabilizar a aquellos docentes que fracasen en los objetivos de aprendizaje, ya que si estos no cuentan con la autoridad para escoger los métodos pedagógicos y ejercer su juicio profesional en el aula, no se les podría culpar por el no cumplimiento (Vegas & Umansky, 2005). Desde esta perspectiva, la autonomía también se releva para directores, administrativos y equipos de gestión, de modo que puedan premiar o sancionar a los docentes según su desempeño eficiente o deficiente, previa entrega de apoyo material y técnico.

Otros componentes necesarios para una calidad educativa son: la existencia de estándares para maestros de escuelas públicas, para que así conozcan claramente las expectativas a las que deben responder. Además, deben existir sistemas de monitoreo y evaluación de desempeño. A partir de esta información los docentes deben implementar un diseño de apoyo para cada alumno, guiado por administradores escolares.

En relación a los incentivos docentes, de acuerdo a Vegas (2008) estos no siempre responden según lo esperado y por tanto es necesario reformularlos considerando tres elementos. Primero, la magnitud del estímulo debe motivar al esfuerzo adicional, segundo, el estímulo no puede acotarse a una pequeña proporción de los docentes, y por último el estímulo debe estar asociado al desempeño docente. Frente a esto último Vegas agrega que existen obstáculos para generar e implementar un buen diseño de incentivo ligados a motivos político-económico y principalmente a sindicatos docentes, pues afectarían la aplicación y sustentabilidad de estos (Vegas, 2006). A pesar de que el incentivo debe abarcar a una gran proporción de maestros y maestras, la asignación debe ser sólo para unos pocos. En el caso de los aumentos permanentes de sueldo, no sólo no cumplen con el objetivo de premiar a aquellos que lo merecen, sino que van en desmedro de las políticas de incentivos.

En relación a la autonomía de las escuelas vinculadas a las “reformas de gestión centrada en la escuela” las cuales delegaron en esta unidad la autoridad por la toma de decisiones, han tenido un importante impacto en los resultados de los alumnos en particular la autonomía de los consejos escolares para contratar y despedir maestros. Esto, ya que se establece una relación de responsabilidad por los resultados entre los maestros y las comunidades (Vegas & Umansky, 2005).

Las principales tendencias educativas neoliberales, han tenido aplicaciones concretas en las reformas y/o programas implementados en Chile y en Latinoamérica durante las últimas décadas. En el siguiente apartado se detallarán las relaciones establecidas entre la autonomía y las reformas implementadas en materia educativa.

3.2 La Autonomía desde las reformas y políticas educativas en Chile y Latinoamérica

En Latinoamérica y particularmente en Chile los cambios educacionales han dependido de las recomendaciones y del financiamiento de organizaciones internacionales como el Banco Mundial bajo el objetivo de desarrollar la participación de la región en la economía global del conocimiento (Shirley, et.al, 2013). Dichas recomendaciones han estado estrechamente vinculadas a la segunda y tercera vía de cambio (Shirley, et.al, 2013).

Con las transformaciones de la década de los 90' y las reformas del Estado de Segunda generación que insertaron a los países de Latinoamérica en el proceso mundial de la globalización, surgió un nuevo paradigma de gestión de lo público derivado de la lógica empresarial. De la mano deviene un proceso de construcción de un Estado evaluador que ya no ofrece servicios, sino que sólo asegura la calidad y eficiencia de éstos (Feldfeber, 2009).

En el campo educativo, nuevos modelos de gobierno se ponen en marcha tanto en el Sistema educativo como en las Instituciones con implicancias en el trabajo de los docentes (Oliveira, 2006). La expresión de los nuevos modelos es visible en las políticas de descentralización y evaluación a través de incrementos en los márgenes de autonomía de las escuelas, en la gestión del trabajo en la escuela, en propuestas hacia la profesionalización docente, entre otras (Oliveira, 2002; citado en Saforcada, 2009).

La autonomía comprendida en las reformas de los 90' es una autonomía contra el Estado, una autonomía que ha sido relegada al plano de la gestión y refuerza una tendencia a la individualización de lo social suprimiendo la acción colectiva, promoviendo la fragmentación y la desvalorización de los espacios públicos. La idea a la base es que los individuos deben recuperar su autonomía, lo cual sólo es posible reduciendo las regulaciones y el papel del Estado (Feldfeber, 2009). Se supone una nueva concepción de actores sociales como consumidores que se autoregulan, activos en la defensa de sus intereses personales y en su proyecto de vida. La construcción de un proyecto común que trascienda las libertades individuales queda excluido bajo estos nuevos modelos (Feldfeber, 2009).

Saforcada (2009), quien estudió la experiencia del programa Nueva Escuela Argentina el cual buscaba la transformación de la gestión y organización de las escuelas, reveló que este tipo de programas de descentralización, aludían constantemente a la autonomía replicando documentos de organismos internacionales. En dichos documentos se rescataba la idea de la autonomía administrativa, entendida a partir de un mayor liderazgo al director, y de autonomía pedagógica, relativa a la implementación de proyectos educativos institucionales o similares.

Sin embargo las propuestas de autonomía presentaban ciertas paradojas. Por un lado, los modelos de autonomía escolar planteados por el Programa Nueva Escuela Argentina se

basaban en lograr mayor eficiencia y eficacia en gestión educativa (Saforcada, 2009): ideas que no son un fin en sí mismo, sino que estarán siempre vinculadas a intereses concretos y en busca el cumplimiento de ciertos propósitos no neutrales el campo educativo (Ball, 1993; citado en Saforcada, 2009).

Por otro lado, la evaluación se traslada a los resultados obtenidos, dejándole a las escuelas un margen para tomar decisiones en cuanto a los procedimientos a utilizar (Tiramonti, 2001; citado en Saforcada, 2009). A pesar de este margen, a final de cuentas se establece una libertad otorgada por la administración central, limitada en tanto se vincula con prescripciones para llevar a cabo el PEI, y también controlada por los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa y una política de responsabilización por resultados (Saforcada, 2009).

Con respecto a los docentes y su participación de la toma de decisiones, los documentos contemplaban espacios para la participación y la democratización de las escuelas, sin embargo de la mano se posicionaban las capacidades de decisión de directores y supervisores. En la práctica esto se tradujo en “el montaje de escenas de participación dentro de la escuela (...) impulsadas por equipos directivos para responder a las exigencias del programa que coexistían con procesos restringidos de toma de decisiones” (Saforcada, 2009, p.150).

En relación a las políticas y reformas de Chile, los documentos oficiales de finales de los 90' que contemplan la política de fortalecimiento de la profesión docente develan la construcción de una práctica docente tecnificada, sobrevalorando los modelos racionales y estratégicos para ejercer la docencia (Fardella y Sisto, 2013). De igual forma, se apelaría a un profesional docente que se “administre a sí mismo”, sin embargo lo que aparenta ser una auto-revisión reflexiva de la propia práctica es más bien una “comparación de su quehacer con descriptores de desempeño exitoso construidos como incuestionables, construidos por otros.” (Fardella y Sisto, 2013, p.140).

Estas formas de referirse a la profesión dan cuenta de una oposición al cómo se ha entendido tradicionalmente lo profesional, ya que ahora es más bien una forma de entender el desempeño en el trabajo bajo criterios totalizantes. El docente es despojado de un perfil reflexivo para ejercer su práctica por lo que sus capacidades creativas, imaginativas y auténticas se van perdiendo ante las políticas de estándares y resultados tangibles

(Fardella y Sisto, 2013). De este modo se van construyendo nuevas identidades laborales que distan de aquella desarrollada históricamente, en donde destacaba el compromiso social, orientado hacia una transformación social (Nuñez, 2002, 2004; citado en Sisto y Fardella, 2011).

Es relevante agregar que los cambios realizados en política pública son vistos como una consecuencia ineludible de hechos imperativos, justificando así diversos programas y reorganizaciones en la educación y la labor docente. El discurso del cambio ha generado diversas estrategias para justificar el cambio y así volver más eficientes y eficaces a las escuelas y a los profesores (Sisto y Fardella, 2011). De esta forma, el discurso oficial fue mostrando una educación chilena en problemas apelando a los docentes y a una forma de comprender el trabajo que derivara en la instalación de evaluaciones e incentivos docentes (Sisto y Fardella, 2011).

Bajo este contexto es que surgen los perfiles de competencia para los profesionales de la educación, como parte del desarrollo del Modelo de Gestión Escolar diseñado por la Fundación Chile (Uribe, 2007), distinguiendo las competencias funcionales de las conductuales. En donde las primeras remiten a la movilización de las habilidades o destrezas respectivas para lograr objetivos deseados; y las segundas aquellos comportamientos y actitudes que las personas están dispuestos a hacer para lograr resultados superiores. Se definieron 18 competencias funcionales y 64 competencias conductuales a partir de las cuales se elaboraron perfiles para cargos docentes y cargos de otros profesionales de la educación (Fundación Chile, 2006). Dichos perfiles de competencias son usados a modo de referencia en distintas escuelas y corporaciones (Uribe, 2007).

Es posible identificar que en dichos documentos, elaborados para servir de manual de gestión de las competencias de docentes y de profesionales de la educación, las competencias ligadas a la autonomía, la innovación, la reformulación de las propias prácticas son valoradas e incluso consideradas en los niveles excepcionales del desarrollo profesional. Sin embargo las prácticas y competencias docentes están en constante examinación para que éstas aseguren el cumplimiento de los estándares educativos predefinidos.

Otro de los documentos generados bajo el Modelo de Gestión Escolar de Fundación Chile (2015) son las 5 etapas del Ciclo de Recursos Humanos, estas etapas son: 1) Selección y contratación del personal a partir de los perfiles por competencia, 2) Asignación de metas a los profesionales de la educación asociadas a los indicadores de planes de mejoramiento, 3) Evaluación de Desempeño en base a los perfiles de competencias, 4) Incentivos en base a los resultados de evaluación de desempeño, 5) Desvinculación de acuerdo a los resultados de las evaluaciones de desempeño.

La reestructuración interna del capitalismo, constitutiva del nuevo orden social, impulsa entre otras cosas una flexibilización en la gestión (Castells, 1997; citado en Sisto, 2009). Una de las formas de flexibilización apunta a que el control sea ejercido por cada parte estimulando la libertad de acción de los trabajadores dando lugar a la noción de autonomía individual. La noción de organización que se consolida es la de una serie de ensamblamientos en constante arme y desarme (Sisto, 2009) en donde adquiere fuerza la lógica de Gestión por Competencias, un ensamblaje dinámico entre características personales y de contexto (Jiménez, 1997; citado en Sisto, 2009).

La gestión por competencias se ha transformado en una guía para el diseño e implementación de políticas económicas, laborales y de formación (Fundación Chile; citado en Fardella y Sisto, 2013). La organización del trabajo docente es vista como una serie de competencias articuladas entre sí para dar respuesta al mercado escolar. El nuevo sujeto docente debe ser capaz de adaptarse a transitar por distintas tareas, “la esperanza prescrita para el nuevo trabajador está en ser activo y autónomo” (Fardella y Sisto, 2013, p.143) ya que son estas características las que lo convierten en un trabajador atractivo y empleable para el mercado actual.

En síntesis, a lo largo de la revisión teórica es posible sostener que la autonomía ha sido planteada desde distintas perspectivas, tanto en términos filosóficos más críticos y también liberales y neoliberales. Asimismo esta ha sido un tema importante en planes y programas de las últimas décadas en Latinoamérica y el mundo, por medio de una internacionalización de las políticas. A partir de esta diversa base conceptual se abordarán los objetivos de la presente investigación.

V. Marco Metodológico

En el siguiente apartado se describe el marco metodológico en el que se enmarca esta investigación. De esta forma, en una primera parte se justifica el enfoque metodológico escogido, luego se detallan las técnicas de recolección de la información, posteriormente se da cuenta de la muestra y el proceso de muestreo, luego se detalla en enfoque de análisis de los datos y por último se da cuenta del procedimiento de análisis a partir del cual se desarrolló la investigación.

1. Enfoque Metodológico

La investigación toma un enfoque cualitativo, el cual sostiene una posición comprensiva e interpretativa de los fenómenos de estudio, y cuyo objeto de investigación se enmarca en una realidad que no está dada (Flick, 2007). De esta forma, los procedimientos del enfoque metodológico cualitativo apuntan a comprender la naturaleza de la realidad social (Iñiguez, 1995). El investigador se mueve en el orden de los significados y también en sus reglas de significación, dejando a un lado la pretensión de la objetividad o positivismo (Canales, 2006).

Para la investigación cualitativa los textos son la base del proceso de interpretación, es a partir de estos que se puede reconstruir las estructuras de significado (Flick, 2007). Por otra parte, existe una interdependencia mutua entre las distintas etapas o partes que abarca el proceso de investigación, de modo que esta suerte de circularidad obliga al investigador a estar en constante reflexión (Flick, 2007).

2. Técnicas de Recolección de datos

En consideración del objetivo que guía a esta investigación, el cual consiste en analizar los discursos sobre autonomía en el trabajo docente presentes en el nuevo marco regulatorio, se recolectaron los datos a partir de la búsqueda y selección de documentos del nuevo marco regulatorio.

Considerando que toda investigación supone algún uso de documentos para contextualizar el problema, Valles (1999) se refiere a la *estrategia de la investigación documental* como

una de las estrategias metodológicas, que basan el estudio principalmente en el análisis de documentos (de carácter variado) y no sólo como uso complementario.

A pesar de que los documentos se han situado como una tercera fuente de evidencia, luego de la observación y la entrevista (Erlandson, 1993; citado en Valles, 1999) a los textos recogidos también “se les puede entrevistar mediante preguntas implícitas y se les puede observar con la misma intensidad con la que se observa un rito nupcial, una pelea callejera, una manifestación popular” (Ruiz Olabuénaga & Ispizua, 1989, p.69; citado en Valles, 1999, p. 120).

3. Muestra

De acuerdo a Flick (2004) las decisiones relativas al muestreo de la investigación deben ser siempre consideradas en relación a la pregunta que se aborda, nunca de manera aislada. El tipo de muestreo que utiliza la presente investigación es de carácter intencional y corresponde al nuevo marco regulatorio educativo, comprendido por cuatro leyes y sus respectivos mensajes de ley. Así mismo, se incorporó a la muestra un documento adicional que se desprende de una de las leyes.

Asumiendo que el proceso de muestreo surge más de una vez durante el proceso de investigación (Flick, 2004), una vez seleccionados los documentos relativos al nuevo marco regulatorio se procedió a la selección de un *corpus* en relación a dos criterios. En primer lugar se seleccionaron aquellos párrafos que aludían explícitamente a la autonomía, y en segundo lugar, aquellos párrafos que prescribían el trabajo docente, a pesar de que éstos no fueran siempre nombrados en los discursos. De esta forma, el muestreo tiene un carácter teórico, ya que la selección de “casos” fue guiada por criterios concretos y no así por criterios metodológicos abstractos (Flick, 2004).

Es necesario mencionar que las leyes consideradas para la muestra, surgen como respuesta a las movilizaciones sociales por la educación, particularmente las movilizaciones estudiantiles del año 2006 en adelante con el propósito declarado de responder a las demandas sociales. Este programa llevó a la promulgación de cuatro leyes fuertemente articuladas entre sí, buscando reestructurar el sistema escolar, constituyendo en los hechos un “nuevo marco regulatorio” (Cornejo et al., 2015).

La LGE constituye el marco de la institucionalidad del sistema educativo chileno en sus distintos niveles, e incluye la definición de deberes y derechos de los actores de la educación. Asimismo, establece los objetivos de los distintos niveles educativos y “regula el deber del Estado de velar por su cumplimiento, y establece los requisitos y el proceso para el reconocimiento oficial de los establecimientos e instituciones educacionales de todo nivel” (Ley General de Educación, artículo 1, p.1) y anuncia las cuatro instituciones educativas: Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación, Agencia de Calidad de la Educación, Superintendencia de Educación.

La Ley SEP por su parte, busca otorgar más recursos para “estudiantes vulnerables” a través de la suscripción a un “Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa” en el cual destaca la elaboración de “un Plan de Mejoramiento Educativo que incluya orientaciones y acciones en cada una de las áreas o dimensiones señaladas” (Ley SEP, 2008, artículo 8, p. 6), pero esos recursos se asignan en base a categorías dadas por los resultados obtenidos por el establecimiento en pruebas estandarizadas de rendimiento del sistema educativo. El objetivo a cumplir es elevar “la calidad de los aprendizajes” y el mecanismo mediante el cual lo lograría es “la definición de roles de todos los actores, y de estándares para medir objetivamente sus desempeños”. Además, “los resultados de las evaluaciones del aprendizaje serán informados a la comunidad”. Para que se disponga de “herramientas de discernimiento y control sobre la educación que se imparte”.

La Ley de Calidad y Equidad, más que una ley por sí sola corresponde a un conjunto de modificaciones al Estatuto Docente que apuntan explícitamente a su flexibilización por medio de la entrega de mayores atribuciones a directores de establecimientos municipales, como el nombramiento del equipo directivo y la facultad de desvincular hasta 5% de docentes cuando estos hayan resultado mal evaluados (Artículo 70, Estatuto de profesionales de la educación).

Ley Sistema de Aseguramiento crea el Consejo Nacional de Educación, la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación, instituciones ya anunciadas por la LGE. Vienen a reforzar y añadir a los mecanismos de estandarización, evaluación y de rendición de cuentas estipulados en la legislación anterior. De esta Ley se desprende el documento Estándares Indicativos de Desempeño, “a cargo de la Agencia de Calidad y que, a la vez,

entregan orientaciones a los establecimientos y sus sostenedores para mejorar los procesos de gestión institucional". (p.13)

Este nuevo marco regulatorio, fue elegido como muestra para el estudio de los discursos sobre autonomía en el trabajo docente ya que, como ilustra un estudio de Cornejo et al. (2015), pese a que no es un conjunto de leyes construidas específicamente para normar el trabajo docente, sí se ve afectado al establecer las condiciones donde se llevará a cabo la labor docente.

De esta forma, se revisaron los siguientes documentos:

- Ley 20.248 de Subvención Escolar Preferencial
- Ley 20.370 que establece la Ley General de Educación (LGE)
- Ley 20.501 de Calidad y Equidad de la Educación
- Ley 20.529 Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización.
- Mensaje de Ley n° 20.248
- Mensaje de Ley n° 20.370
- Mensaje de Ley n° 20.501
- Mensaje de Ley n° 20.529
- Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educativos y sus Sostenedores.

4. Análisis de datos

Este estudio adopta una perspectiva de análisis crítico de discurso (ACD), el cual se entiende como un modelo teórico y metodológico que en principio, busca entender y demostrar las relaciones lenguaje-poder que operan en distintos contextos. A diferencia de otros enfoques, no busca sólo describir e interpretar el discurso en el contexto, sino además explicar cómo y por qué funcionan. De este modo, el ACD asume una posición política y una intencionalidad al ser utilizado para investigar problemas sociales y cómo el discurso, entendido como práctica social e ideológica, media en esas situaciones (Rogers, 2004).

Esta toma de posición también busca ser un aporte a subvertir la desigualdad y la dominación (Van Dijk, 1999). Para ello requiere entender la relación forma-función del lenguaje, la historia de las prácticas que construyen las prácticas actuales, y cómo los roles sociales son adquiridos y transformados (Rogers, 2004). Fairclough (1995), afirma que los eventos discursivos operan ideológicamente, es decir, que estos contribuyen a la reproducción de ciertas relaciones de poder. Los amplios y recientes cambios sociales han afectado varios dominios de la vida social, los cuales han sido producidos “en un grado importante, por y a través de cambios en las prácticas discursivas” (Fairclough, 1995, p. 37), de modo que realizar una comprensión apropiada de las prácticas discursivas actuales no es posible si no se considera dicha matriz de cambio.

Comprendiendo el orden del discurso como el orden social en su faceta discursiva (Fairclough, 1995), hoy en día es posible hablar del surgimiento de un orden global del discurso, en un contexto de cambio social con carácter internacional (Fairclough, 2008), propio de un proyecto político enfocado en la reestructuración de las relaciones sociales como lo es el neoliberalismo; el nuevo capitalismo suele contar con un repertorio de palabras de moda, tales como economía de la información, economía guiada por el conocimiento, globalización, flexibilidad, entre otras (Fairclough, 2000). Algunas características de los órdenes del discurso contemporáneo son: la reflexividad (Giddens, 1991; citado en Fairclough, 2008) como el uso sistemático del saber sobre la vida social, ligada por lo general a sistemas de expertos. En esta línea el autor también da cuenta de la tecnologización discursiva como la “constitución de sistemas de expertos cuyo dominio son las prácticas discursivas, particularmente, las de las instituciones públicas” (Fairclough, 2008, p.180), es decir el desplazamiento de prácticas discursivas como intervenciones calculadas. Luego de una constante repetición, las representaciones del discurso neoliberal logran su naturalización (Fairclough, 2000).

El actual discurso neoliberal tiene un importante carácter persuasivo, en tanto utiliza ciertas estrategias discursivas para hacer aparecer como neutro y universal, influyendo en el sentido común, en términos gramscianos (Pini, 2009). De este modo, las estrategias discursivas, tienen la capacidad de trabajar en la credibilidad y vivacidad de los relatos (Van Dijk, 1996).

El modelo tridimensional del discurso de Fairclough (1989) (Figura 1) el cual será utilizado en la presente investigación, se caracteriza por “conceptualizar y estudiar empíricamente el lugar del lenguaje en los procesos de producción y reproducción social con un fuerte énfasis en las relaciones de poder, ideología y lenguaje” (p.12). De esta forma, el discurso es definido como el lenguaje en uso, entendido como una forma de práctica social y a su vez, el análisis del discurso es entendido como el análisis de cómo los textos operan dentro de una práctica sociocultural.

Fairclough (2008, 1989) propone que todo evento discursivo debe ser analizado en tres dimensiones complementarias: i) como un texto, ya sea pieza del lenguaje escrito o hablado, ii) como una práctica discursiva la cual involucra los procesos de producción e interpretación de los textos, dando cuenta de “cómo los productores e intérpretes de textos utilizan los recursos sociales disponibles que constituyen el orden del discurso” (p. 19), iii) como parte de una práctica social, entendido como el marco situacional e institucional del evento discursivo. El discurso como práctica representa al mundo y lo significa constituyendo su significado a partir de estos efectos constitutivos del discurso se distinguen tres funciones principales del lenguaje.

“La función de identidad se relaciona con el modo en que las identidades sociales se establecen en el discurso, la función relacional, al modo en que se establecen y se negocian las relaciones sociales entre los participantes del discurso, y la función ideacional, al modo en que los textos significan el mundo y sus procesos, entidades y relaciones” (Fairclough, 1993, p.49).

En la figura 1 se detalla el modelo tridimensional del discurso

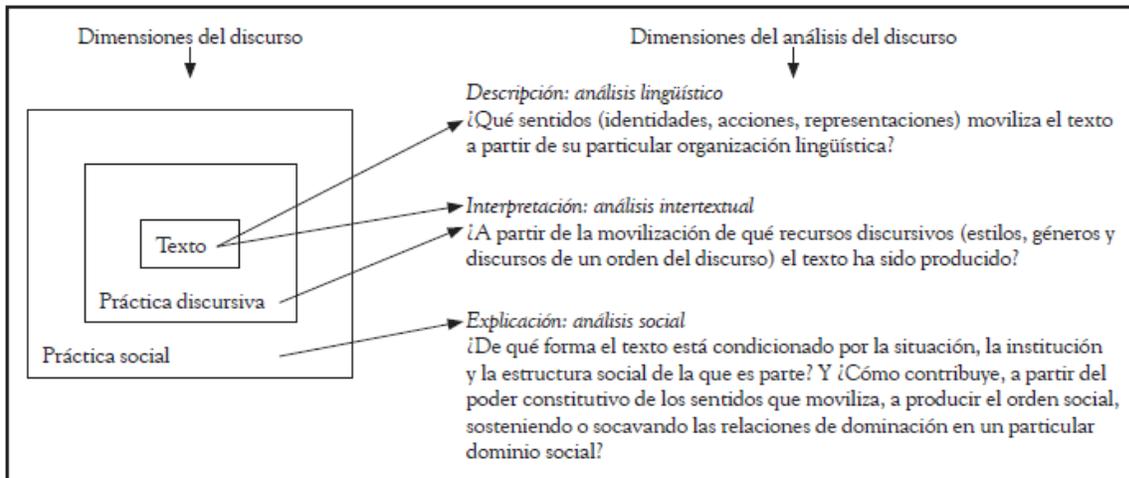


FIGURA 1
Modelo tridimensional del discurso.

Fuente: Fairclough, 1989.

El análisis de un texto entonces, debiese ser el análisis de la textura del texto en su forma y organización, y no sólo una descripción de su contenido. En relación a esto el autor propone analizar los vacíos textuales, aquello que está ausente en el texto y puede ser igual de importante que lo que sí está (Fairclough, 1995). Por otro lado, lo que está presente en un texto puede presentarse de manera implícita o explícita (Levinson, 1983; citado en Fairclough, 1995), “Lo no-dicho del texto, lo que éste toma como dado, se considera como “lo ya dicho en otro lugar”, como la forma en que un texto es conformado y penetrado por elementos (ideológicos)” (Fairclough, 1995, p. 11). Esta consideración reviste de importancia en el análisis sociocultural en tanto puede entregar información sobre qué se toma como dado o incluso sobre los componentes ideológicos de un texto, pues en general las ideologías son supuestos implícitos que están a mitad de camino entre la presencia y ausencia, y de esta forma, son parte de lo que el lector repone en el proceso de interpretación.

Así, en la primera dimensión lo que el analista hace es una descripción del texto, lo cual implica detenerse en aspectos tales como el vocabulario (formas alternativas de nombrar, significados ideológicos, relaciones de sinonimia, dominios frecuentes, etc), es importante mencionar que el vocabulario puede contener valores experienciales, relacionales y expresivos, la gramática (cláusulas u oraciones simples), la cohesión (cómo las cláusulas se ligan entre sí) y las estructuras textuales. En la segunda dimensión se realiza una

interpretación que dé cuenta de la dinámica intertextual del texto, considerando la fuerza, la coherencia y la intertextualidad. Esta dinámica intertextual demanda que comprendamos los textos y discursos desde una perspectiva histórica, a diferencia de otros estudios del lenguaje que “considera a un texto como analizable sin hacer referencia a otros textos, en contraste con el contexto histórico” (Fairclough, 1993, p. 15), por lo tanto adoptar una perspectiva intertextual permite señalar qué es lo que “no es” el texto, y no mirar únicamente el texto que ha sido producido, sino que hacer uso de aquello que los intérpretes traen de formas variables para realizar la interpretación (Fairclough, 1993). En la tercera dimensión el analista deberá trabajar en una explicación de las características y funciones del texto a partir de una teorización sobre los procesos sociales en los que se inserta, en esta dimensión es relevante considerar los elementos implícitos, y aquello que aparece como lo no dicho, (Fairclough, 1993, 1989). En ese sentido la explicación involucra ver el discurso como parte de un proceso de lucha social inserto en una matriz de relaciones de poder (Fairclough, 1989).

Esta división de las tres dimensiones corresponde a tres etapas del análisis, sin embargo como dimensiones analíticas no necesariamente se realizan de manera lineal (Fairclough, 1989). Asimismo, no es posible referirse a las características del texto sin aludir a elementos de producción y/o interpretación textual (Fairclough, 1993). En palabras de Fairclough “...de alguna forma la descripción supone interpretación, así que esta distinción, aunque conveniente en términos procedimentales, no debiese ser tomado tan en serio” (1989, p. 109).

Para el proceso de análisis es importante considerar tanto las propiedades de repetición (fuerzas centrípetas) y de creación del texto (fuerzas centrífugas), evitando un énfasis unilateral y considerando que el peso de ambas fuerzas varía según la condición social del texto. Así, la tensión entre fuerzas se manifiesta en distintos niveles de homogeneidad o heterogeneidad en cuanto a las formas y significados textuales; de modo que en un texto homogéneo los aspectos semántico y formal serán más bien consistentes, y por el contrario, en uno heterogéneo se codificarían las contradicciones sociales (Fairclough, 1995).

De acuerdo a Fairclough, los orígenes de un cambio discursivo se encuentran en “la problematización de las combinaciones por parte de los productores/intérpretes” (1993, p.74) con bases en contradicciones sociales. Una de las formas de resolver estas

problematizaciones es apelando a la creatividad y juntando distintos tipos de discurso en nuevas combinaciones. En las reestructuraciones creativas suelen aparecer rasgos de rasgos formales que chocan en una o más dimensiones de valores, fácilmente separables de resto del texto. Sin embargo, una nueva combinación discursiva puede llegar a ser naturalizada luego de un largo proceso, llegando a reestructurar el orden discursivo (Fairclough, 1989). El movimiento entre estas combinaciones de un contexto a otro es conocido como recontextualización, el cual “es un proceso dialéctico- una práctica va colonizando a otra, ésta última se reapropia de la primera” (Fairclough, 2000, p. 18). Una característica del capitalismo es la recontextualización de discursos de la administración y gestión a dominios como la salud y la educación (Stecher, 2014; Fairclough, 2000).

5. Procedimiento de análisis

En cuanto al procedimiento de análisis en una primera instancia, se seleccionaron los documentos para la muestra. Luego de una exhaustiva lectura se pre-codificaron y seleccionaron párrafos de acuerdo a su pertinencia con los objetivos de la investigación para la conformación de un corpus. A partir de este corpus se realizó una codificación y en paralelo se fueron identificando los principales temas con el fin de organizar categorías centrales. Cabe mencionar que en esta etapa se utilizó el programa ATLAS.ti 7, el cual facilitó la organización de los datos y permitió contar con un registro digital de la información.

Una vez realizada esta etapa se analizó el corpus desde una perspectiva de Análisis Crítico del Discurso, trabajando principalmente con la descripción y la interpretación de los eventos discursivos. Finalmente se seleccionaron las citas con más fuerza y más ejemplificadoras de cada categoría para mostrar los resultados.

Es necesario recordar que esta investigación forma parte de un proyecto de investigación mayor², por lo cual el procedimiento de análisis, especialmente la selección de los documentos y pre-codificación, fue un proceso de construcción colectiva.

² Proyecto FONDECYT de Iniciación N° 11130244 “La complejidad de los procesos reales de trabajo docente. Un estudio sobre la vivencia cotidiana, los vínculos y los sentidos atribuidos al trabajo en distintos contextos educativos”.

VI. Resultados

En el siguiente apartado se presentan los principales resultados de investigación en relación a la pregunta por los discursos sobre autonomía en el trabajo docente. Los resultados están organizados de acuerdo a los tres objetivos específicos, de esta forma en un primer apartado se describen los elementos del texto sobre autonomía del trabajo docente, luego las estrategias discursivas que dan cuenta de los discursos sobre autonomía y aquellas que legitiman estos discursos, y finalmente, en un tercer momento se da lugar a las heterogeneidades de los discursos sobre autonomía del trabajo docente.

1. Elementos del texto sobre autonomía del trabajo docente

Como se ha señalado en el apartado de marco metodológico, el análisis de los resultados se ha configurado desde la perspectiva del Análisis Crítico del Discurso (ACD) utilizando aspectos del modelo tridimensional de Fairclough. Desde esta perspectiva, el texto puede ser analizado en sus aspectos formales, su vocabulario, gramática y cohesión. Por ejemplo, la gran cantidad de vocabulario existente puede dar cuenta de diversos dominios, prácticas, instituciones, perspectivas y valores, a partir de los cuales podemos centrar el análisis (Fairclough, 1993).

De esta forma, a continuación se describe el texto de los discursos asociados a la autonomía como parte de una descripción del texto, identificando dos principales campos semánticos asociados a la autonomía: teorías del accountability y autoridades del sistema educativo. Es importante mencionar, que ambos campos corresponden a énfasis particulares del discurso que no son contradictorios, sino más bien se presentan elementos de ambos campos con distintos grados de fuerza.

Autonomía y exigencia de resultados desde el accountability

Un primer eje o campo semántico que acompaña a la autonomía remite a conceptos de las teorías del *Accountability* en donde se reiteran palabras tales como: *resultados, definición de responsabilidades, rendición de cuentas, definición de consecuencias, niveles de desempeño*. La forma en que está puesto el vocabulario otorga, en términos de ACD, un esquema ideológico del accountability como la forma de administrar y gestionar los

sistemas escolares. El campo del accountability corresponde al dominio de vocabulario nombrado con mayor frecuencia; esto se puede apreciar en los siguientes fragmentos.

Fragmento 1, Mensaje Ley que crea el Sistema Nacional De Aseguramiento de la Calidad De La Educación Parvularia, Básica y Media y Su Fiscalización, p.10

3. Evaluación de desempeño.

Se refiere a la metodología para examinar el desempeño de cada uno de los actores e instituciones en relación con los estándares acordados. Estas evaluaciones se utilizan para tomar decisiones sobre los niveles de autonomía, intervención y apoyo otorgados a las personas y las instituciones, y sobre la rendición de cuentas y las consecuencias respecto de los diferentes niveles de desempeño.

Fragmento 2, Mensaje Ley de Calidad y Equidad en la Educación, p.4

La mejor manera de solucionar los problemas es tomando medidas cerca de donde se originan y atendiendo a las particularidades de cada comunidad educativa. Así, para poder exigir resultados y definir responsabilidades es fundamental que cada integrante de la comunidad escolar pueda actuar con autonomía, principio que consideramos fundamental en esta reforma.

Los valores experienciales contenidos en el vocabulario de ambos fragmentos son codificados desde la rendición de cuentas y la responsabilización. A pesar de la poca extensión de cada uno, es frecuente un vocabulario del dominio del accountability. Asimismo, es necesario mencionar que el fragmento 1 forma parte de una enumeración de las “Funciones principales de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación”, en la que la palabra “desempeño” aparece 11 veces, y la palabra “estándares” 5 veces. De acuerdo a nuestro modelo de análisis esta reiteración que contiene valor expresivo, develaría una preocupación particular de los hablantes por algún aspecto de la realidad, el cual podría referir a la evaluación estandarizada y la examinación del desempeño como parte central del accountability.

En este campo semántico llama la atención que el uso de la palabra autonomía valida la implementación de un sistema de responsabilización y rendición de cuentas. Es decir,

cuando el dominio del accountability está operando en los textos, la “*autonomía*” tiene por función establecer una relación de condicionalidad en donde la autonomía otorgada permite exigir resultados, y sancionar o premiar a los docentes y a otros actores del establecimiento por su desempeño. No obstante, en el fragmento 1 se plantea la autonomía como una característica que es otorgada a los sujetos e instituciones en función de los resultados que obtengan en las evaluaciones de desempeño, componente considerado fundamental para un sistema de aseguramiento de la calidad educativa.

Retomando la idea de la autonomía como condición para el accountability, en el fragmento 2 se puede observar que los hablantes recurren al conector “Así” para hilar las dos oraciones que conforman el párrafo y sostener dicha relación de condicionalidad. Este conector da lugar a una suposición ideológica, ya que algo que sería lógico desde una amplia gama de discursos: solucionar los problemas tomando medidas y atendiendo a las particularidades de las comunidades educativas; se equipara a “exigir resultados” y “definir responsabilidades” justificando la implementación de un sistema de accountability.

Para comprender mejor esta idea sobre el uso de la palabra autonomía, se presenta el próximo fragmento:

Fragmento 3, Estándares Indicativos de Desempeño, p.18.

La ley de Aseguramiento de la Calidad establece un sistema de responsabilización con consecuencias en relación con el logro de los Estándares de Aprendizaje y el cumplimiento de los Otros Indicadores de Calidad. Una de las condiciones para que operen los sistemas de responsabilización por resultados es que los establecimientos deben contar con márgenes de autonomía y control sobre sus procesos de gestión.

Solo en los casos en que los resultados dependen directamente de los gestores, las recompensas y sanciones asociadas a dichos sistemas adquieren legitimidad. Si los Estándares Indicativos tuvieran un carácter obligatorio y se impusieran a los sostenedores y directivos, esta condición no se cumpliría.

En el segundo párrafo del fragmento anterior se explicita que el Sistema de Aseguramiento, implementado por el nuevo marco regulatorio, adquiere la condición de legitimidad a partir de los márgenes de autonomía de los establecimientos.

Autonomía para las autoridades del sistema educativo

Un segundo eje del vocabulario asociado a los discursos de autonomía es el de las autoridades del sistema educativo chileno, es decir el vocabulario que acompaña a la Autonomía está puesto en relación a *Jefes de Departamento de Administración de Educación Municipal, a Directivos y a Sostenedores*. Es decir, actores del Sistema Educativo en los que se detenta la toma de decisión, así como también distintas atribuciones. Este vocabulario va en concordancia con los documentos del Banco Mundial (2005), en donde se promueve la autonomía para directivos, equipos de gestión y administrativos, con el objetivo de que estos puedan sancionar y premiar a sus docentes; postulados sostenidos desde las teorías del New Public Management y la implementación de un sistema de accountability.

En el caso de los Sostenedores hay una reiteración aún más explícita, manifestando que ellos pueden crear y administrar sus propios mecanismos de evaluación a los docentes (sean de aula o no) complementarios a los del Estatuto Docente. Esta atribución se establece en un apartado del Mensaje de la ley de Calidad y Equidad, que se presenta en el siguiente fragmento:

Fragmento 4, Mensaje de Ley de Calidad y Equidad, p. 10

1.4 Mayor autonomía para los sostenedores

El proyecto fortalece la autonomía de los sostenedores a través de variadas disposiciones. Entre éstas destaca la que los faculta para crear y administrar sus propios sistemas de evaluación que complementen a los mecanismos establecidos en el Estatuto Docente, tanto para los docentes que desempeñen funciones en docencia de aula como actividades curriculares no lectivas. Estos mecanismos de evaluación deberán basarse en instrumentos objetivos y transparentes y podrán ser efectuados directamente o a través de terceros.

En este campo semántico, el uso de la palabra autonomía refuerza el papel del sostenedor y director en cuanto a su liderazgo y toma de decisión en los establecimientos. Por ejemplo, a los sostenedores se les otorga autonomía para la creación de evaluaciones docentes complementarias. Asimismo, a los directores se les atribuye la elección del equipo directivo (Subdirector, Inspector General y Jefe Técnico) quienes, de acuerdo al Artículo 34 de la Ley de Calidad y Equidad, “serán de exclusiva confianza del director del establecimiento

educacional” (p.6). Conjuntamente, se dispone la conformación de un equipo de trabajo de excelencia introduciendo una nueva causal de término de la relación laboral con los docentes.

Esta preocupación por la relación entre autonomía y directivos / sostenedores, que como se ha mencionado anteriormente se desprende del discurso del New Public Management con vocabulario de base ideológica, también expresa un valor relacional que sitúa a los docentes y al resto de los actores educativos en una constante subordinación. Se establece una notoria jerarquía del sistema educativo en donde la autonomía es principalmente para aquellos que están a la cabeza del establecimiento. En el siguiente fragmento (5) la entrega de autonomía para equipos directivos y técnico pedagógico tiene como objetivo declarado fortalecer el liderazgo de los directores y la profesión docente, retomando una particular y contradictoria relación entre autonomía para directivos y fortalecimiento de la profesión docente.

Fragmento 5, Mensaje de Ley de Calidad y Equidad de la Educación, p.1

Con esta finalidad (de fortalecer el rol de los directores municipales y la profesión docente) crea un nuevo sistema para la selección de directores de establecimientos educacionales municipales y de los Jefes de Departamento de Administración de Educación Municipal. Les entrega mayores atribuciones y autonomía, aumenta sus remuneraciones y las de los equipos directivos y técnico pedagógicos. Con el mismo objetivo, modifica otros cuerpos legales aumentando la remuneración de los mejores docentes en ejercicio, crea un plan de retiro y entrega mayores recursos a los municipios.

Autonomía como flexibilidad

Continuando con el análisis del vocabulario asociado a la autonomía, llama la atención una relación de significado entre “autonomía” y “flexibilidad” que se puede apreciar en el siguiente fragmento.

Fragmento 6, Estándares Indicativos de Desempeño p.38

LECTURA DE LOS ESTÁNDARES INDICATIVOS DE DESEMPEÑO

En general, la definición de cada estándar y los criterios especificados en las rúbricas comienzan con el o los responsables de la implementación de las acciones o de las

actitudes definidas en el estándar. Sin embargo, es importante notar que en el sistema escolar chileno las responsabilidades de las tareas educativas y administrativas pueden ser asignadas a distintos actores educativos, dada la diversidad de tamaños y tipos de establecimientos educacionales existentes en el país. En este sentido, los sostenedores chilenos tienen un margen importante de autonomía para definir la estructura de los establecimientos y organizar su gestión.

De esta manera, en todos aquellos casos en que la función definida en el estándar puede ser asignada y asumida por distintos actores educativos o por un grupo de ellos, el estándar entrega márgenes de flexibilidad para que los responsables sean determinados por cada institución, según su realidad.

Como se observa, en el primer párrafo del fragmento anterior se utiliza la palabra *márgenes de autonomía* para dar cuenta de que los sostenedores chilenos pueden definir la estructura de sus establecimientos y organizar su gestión. En el párrafo siguiente, el hablante sustituye autonomía por *márgenes de flexibilidad*; estas palabras no contienen entre sí una relación de sinónimos, al menos no en todo tipo de discurso. Esta relación podría eventualmente indicar que las bases ideológicas de esta sinonimia provienen del discurso de la flexibilización en la gestión y organización, como parte de la reestructuración interna del capitalismo y del nuevo orden social (Castells, 1997; citado en Sisto, 2009), palabra que es parte del repertorio del lenguaje del nuevo capitalismo.

Por otro lado, el fragmento anterior muestra una característica de condicionalidad para la autonomía de los sostenedores a partir del conector “en ese sentido”, ubicado al final del primer párrafo. De modo que sólo cumpliendo con las responsabilidades de tareas educativas y administrativas los sostenedores pueden operar con amplios márgenes de autonomía.

A pesar de que la autonomía se nombra como condición para la rendición de cuentas y para reforzar la autoridad de sostenedores y directores, la autonomía de los discursos del nuevo marco regulatorio se opone a concepciones de autonomía vinculadas a la capacidad de construir colectivamente nuevas significaciones (Castoriadis, 2013) o a una construcción constante desde experiencias de libertad (Freire, 2004). Para desarrollar esta idea se presenta el siguiente fragmento:

Fragmento 7, Estándares Indicativos de Desempeño, p. 18

En este escenario en que los estándares tienen carácter indicativo, los sostenedores y los equipos directivos están llamados a analizar las buenas prácticas que estos definen y sopesar las recomendaciones que de ellos se derivan, para determinar autónomamente cuáles son las medidas que mejor se adecuan a su realidad y que los impulsarán hacia un mejor desempeño.

En ese sentido, en el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, los establecimientos y sus sostenedores tienen:

- Autonomía para definir la gestión de sus procesos internos.
- Obligación de cumplir la normativa educacional.
- Obligación de cumplir los Estándares de Aprendizaje y los Otros Indicadores de Calidad.

A partir del texto anterior, se puede entrever que la autonomía en los discursos del nuevo marco regulatorio es contradictoriamente limitada en tanto está subordinada a la obligación del cumplimiento de estándares educativos, definidos externamente. De modo que la autonomía que se plantea es únicamente de gestión. Asimismo es importante mencionar que ambos ejes no sólo conforman parte de los discursos sobre autonomía docente sino que también están presentes con gran frecuencia en todo el texto para referirse a los marcos educativos.

Por otro lado, es imprescindible señalar que la autonomía en el trabajo docente no aparece como parte de lo dicho explícitamente, sino que se encuentra presente en el texto de manera implícita. Esta idea será retomada a partir del siguiente apartado referente a las estrategias discursivas sobre la autonomía en el trabajo docente.

2. Estrategias Discursivas en los discursos sobre autonomía en el trabajo docente

2.1 Estrategias discursivas de presuposiciones sobre la autonomía en el trabajo docente

A pesar de que el docente y la autonomía en el trabajo docente están ausentes y/o implícitas en el nuevo marco regulatorio, sí se prescriben aspectos sobre el qué y cómo enseñar que prefiguran y posicionan al docente. Por lo tanto, se ha incluido en el análisis fragmentos de la muestra que aunque no se refieran explícitamente a la autonomía docente, son parte de un discurso sobre esta.

Autonomía docente condicionada a estándares y resultados

Por un lado, la autonomía en el trabajo docente es una autonomía condicionada a los resultados de las pruebas que determinan la categorización de las escuelas. De modo que aquellos docentes de establecimientos “emergentes” o “en recuperación” tienen exigencias distintas entre sí y con los establecimientos clasificados como “autónomos”.

Los siguientes fragmentos introducen y ejemplifican este planteamiento.

Fragmento 8, Ley de Subvención Escolar Preferencial, p.11

Artículo 18.- En los establecimientos autónomos se evaluará el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, en especial la de retención de los alumnos prioritarios con dificultades académicas y la de cumplimiento de los logros académicos de todos los alumnos, conforme a los resultados obtenidos en las mediciones de carácter nacional a que se refiere el artículo 37 de la Ley General de Educación.

Fragmento 9, Ley de Subvención Escolar Preferencial, artículo 19

El sostenedor del establecimiento educacional clasificado como emergente deberá cumplir con el Plan de Mejoramiento Educativo establecido en el artículo 8º y asumir los compromisos adicionales que a continuación se indican, los que, una vez suscritos, quedarán incorporados al Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa:

1. Elaborar durante el primer año un Plan de Mejoramiento Educativo para establecimientos educacionales emergentes que profundice el Plan presentado de acuerdo al artículo 8º, para ser ejecutado en un plazo máximo de 4 años.

Este Plan deberá contener al menos:

a) Un diagnóstico de la situación inicial del establecimiento comprendiendo una evaluación respecto de los recursos humanos, técnicos y materiales con que cuenta el establecimiento.

b) Un conjunto de metas de resultados educativos para el período que cubre el Plan.

2. Coordinar y articular acciones con las instituciones y redes de servicios sociales competentes para detectar, derivar y tratar problemas psicológicos, sociales y necesidades educativas especiales de los alumnos prioritarios.

3. Establecer actividades docentes complementarias a los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos prioritarios, para mejorar su rendimiento escolar.

Fragmento 10, Ley de Subvención Escolar Preferencial, p.15, Artículo 26

Artículo 26.- Los sostenedores de los establecimientos educacionales en Recuperación deberán cumplir con el Plan de Mejoramiento Educativo establecido en el artículo 8°.

Además, tendrán las siguientes obligaciones:

1) Lograr los estándares nacionales correspondientes a la categoría Emergentes en los plazos que se establecen en el Párrafo 5°, Título II de la ley N° 20.529. El incumplimiento de este numeral no tendrá más consecuencias que las indicadas en dicha ley.

2) Elaborar y cumplir el Plan de Mejoramiento Educativo para establecimientos educacionales "en recuperación". Éste deberá ser elaborado o ejecutado, a elección del sostenedor, con apoyo del Ministerio de Educación o mediante alguna de las personas o entidades del registro a que alude el artículo 30.

El Plan de Mejoramiento Educativo para establecimientos educacionales "en recuperación" abarcará tanto el área administrativa y de gestión del establecimiento como el proceso de aprendizaje y sus prácticas; y deberá estar elaborado antes del inicio del año escolar siguiente al de su ordenación en dicha categoría.

3) Aplicar las medidas de reestructuración contenidas en el Plan.

En caso de proponerse la reestructuración del equipo de docentes directivos, técnico-pedagógicos o de aula, a fin de superar las deficiencias detectadas por el Plan de Mejoramiento Educativo para establecimientos educacionales "en recuperación" en el personal del establecimiento educacional, el sostenedor deberá aplicar alguna o algunas

de las siguientes medidas, sin que ninguna de ellas pueda considerarse como menoscabo para los docentes:

a) Redestinación de tareas y/o funciones.

b) Destinación del docente a otro establecimiento del mismo sostenedor.

c) Desarrollo de planes de superación profesional para los docentes, pudiendo recurrirse para ello a la totalidad o parte de la jornada laboral contratada.

Dicho plan podrá tomar en consideración las orientaciones que realice la Agencia de la Calidad de la Educación, como parte de la evaluación de estándares indicativos de desempeño para los establecimientos y sus sostenedores a que se refiere el artículo 6° de la ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

Entre los aspectos no dichos está el hecho de que la autonomía en el trabajo docente es prefigurada distintamente para los docentes según la clasificación de la escuela. Cabe mencionar que la relación entre la clasificación de la escuela y la autonomía en el trabajo docente tampoco se encuentra explícita, es decir, no se menciona que la categoría que le sea asignada al establecimiento tendrá implicancias en la autonomía del trabajo docente.

De esta forma, a los establecimientos “autónomos” se les evaluarán únicamente los compromisos del Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, mientras que para los establecimientos “emergentes” se establecen compromisos adicionales que comprenden la incorporación obligatoria de dos aspectos al PME y además la aprobación de este por el Ministerio de Educación. Finalmente, para los establecimientos clasificados “en recuperación” las obligaciones son mayores. El Artículo 26 de la misma ley establece que deben “lograr los estándares nacionales correspondientes a la categoría Emergentes en un plazo máximo de cuatro años” a partir del año escolar siguiente a su clasificación, mayor implicación externa para la elaboración del PME el cual además “abarcará tanto el área administrativa y de gestión del establecimiento como el proceso de aprendizaje y sus prácticas; y deberá estar elaborado antes del inicio del año escolar” luego de su clasificación.

Los discursos que se establecen en torno a la autonomía en el trabajo docente van estrechamente relacionados a los resultados que obtengan los establecimientos y al cumplimiento de las obligaciones y compromisos dictaminados. En ese sentido, un vacío textual es la autonomía como una construcción constante, la cual es posible a partir de una serie de experiencias de libertad en donde los sujetos van forjando cotidianamente su autonomía (Freire, 2004). Por el contrario, cuando los establecimientos no cumplen con los estándares establecidos se reduce la autonomía y se establece más control, restándoles sistemáticamente la toma de decisión.

Trabajo docente orientado a cumplir con resultados y bases curriculares

Conjuntamente, llama la atención que el trabajo docente está subordinado al cumplimiento del Plan de Mejoramiento Educativo y sus obligaciones asociadas, pudiendo los sostenedores reorganizar el trabajo del equipo docente a fin de “superar las deficiencias detectadas por el Plan de Mejoramiento Educativo”. Este elemento implícito posiciona al docente en una relación de subordinación con respecto al sostenedor, y asimismo entrega información sobre una concepción del trabajo docente como un proceso superficial, que reduce el trabajo docente al cumplimiento y la implementación de las medidas establecidas en el PME despojándolo discursivamente de desarrollarse en otras áreas y tareas. De esta manera, dichos elementos implícitos o no dichos permiten conocer que las ideologías del discurso sobre la autonomía en el trabajo docente promueven un enfoque tecnocrático para el trabajo docente. De este modo, a partir de los valores relacionales presentes en el texto, se establece una función relacional del discurso que posiciona a los docentes como ejecutores de programas y bases curriculares preestablecidas, y a la vez en una relación de subordinación con respecto al sostenedor.

Asimismo, el trabajo docente aparece implícitamente orientado hacia la gestión y cumplimiento del PME, en tanto que para subir de clasificación es necesario redestinar las tareas docentes, y eventualmente desarrollar “planes de superación profesional para los docentes”.

Las evaluaciones de desempeño docente adquieren gran centralidad puesto que existe una gran trascendencia para los docentes en cuanto a las consecuencias por el no cumplimiento, las cuales incluyen la desvinculación de estos de la dotación docente del establecimiento.

Fragmento 11, Ley de Calidad y Equidad de la Educación, Modificación del artículo 70 del Estatuto de los Profesionales de la Educación, p.11, Artículo 34 J.

Cada vez que un profesional de la educación resulte evaluado con desempeño insatisfactorio, deberá ser sometido al año siguiente a una nueva evaluación, pudiendo el sostenedor exigirle que deje la responsabilidad de curso para trabajar durante el año en su plan de superación profesional, debiendo el empleador asumir el gasto que representa el reemplazo del docente en aula. Si el desempeño en el nivel insatisfactorio se mantuviera en la segunda evaluación consecutiva, el profesional de la educación dejará de pertenecer a la dotación docente. Los profesionales de la educación que resulten evaluados con desempeño básico deberán evaluarse al año subsiguiente, pudiendo el sostenedor exigirle que deje la responsabilidad de curso para trabajar durante el año en su plan de superación

profesional, debiendo el empleador asumir el gasto que representa el reemplazo del docente en aula. En caso de que resulten calificados con desempeño básico en tres evaluaciones consecutivas o en forma alternada con desempeño básico o insatisfactorio durante tres evaluaciones consecutivas, dejará de pertenecer a la dotación docente.

En este extracto también es posible identificar que la examinación constante de la práctica docente ha adquirido importancia para asegurar que su trabajo apunte correctamente al cumplimiento de los estándares, estableciendo evaluaciones que supervisan el trabajo que está llevando a cabo cada docente. Se aprecia además una función identitaria que posiciona al sostenedor en la reorganización del trabajo del docente, es decir, las facultades para sacar al docente de aula y destinarle otras labores recaen en el sostenedor. Esta función identitaria también posee valor experiencial que conecta con los contenidos de los modelos de competencias difundidos por Fundación Chile (2006) que le asignan un rol de liderazgo a sostenedores y directores.

Autonomía docente restringida

Por otro lado, como se había enunciado anteriormente a partir del fragmento 7, los discursos sobre autonomía en el trabajo docente dan cuenta de una autonomía restringida. La autonomía para los distintos actores del establecimiento, incluyendo la autonomía del trabajo docente, está limitada al cumplimiento de obligaciones referidas principalmente al Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa (que incluye el PME), los Estándares de Aprendizaje y los Otros indicadores de la Calidad, posicionando al docente como un ejecutor de estos.

En el siguiente fragmento, correspondiente a una Subdimensión del área “Gestión Pedagógica” del documento Estándares Indicativos de Desempeño, se establece con especificidad las acciones que deben realizar los docentes para cumplir con el Logro de los Objetivos de Aprendizaje.

Fragmento 12, Estándares Indicativos de Desempeño, p. 79

Estándares de enseñanza y aprendizaje en el aula

La subdimensión ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE EN EL AULA describe los procedimientos y prácticas que implementan los profesores en clases para asegurar el logro de los Objetivos de Aprendizaje estipulados en las Bases Curriculares. Los

estándares definen el uso de estrategias efectivas de enseñanza-aprendizaje y de manejo de la clase como elementos clave para lograr el aprendizaje de los estudiantes.

ESTÁNDAR 5.1 Los profesores imparten las clases en función de los Objetivos de Aprendizaje estipulados en las Bases Curriculares.

ESTÁNDAR 5.2 Los profesores conducen las clases con claridad, rigurosidad conceptual, dinamismo e interés.

ESTÁNDAR 5.3 Los profesores utilizan estrategias efectivas de enseñanza-aprendizaje en el aula.

ESTÁNDAR 5.4 Los profesores manifiestan interés por sus estudiantes, les entregan retroalimentación constante y valoran sus logros y esfuerzos.

ESTÁNDAR 5.5 Los profesores logran que la mayor parte del tiempo de las clases se destine al proceso de enseñanza-aprendizaje.

ESTÁNDAR 5.6 Los profesores logran que los estudiantes trabajen dedicadamente, sean responsables y estudien de manera independiente.

Para el cumplimiento de los objetivos de aprendizaje se detalla la forma en que el docente debe realizar su clase, destinar los tiempos, relacionarse con los estudiantes, etc. Además es necesario mencionar que dichos estándares incluyen una rúbrica detallada sobre lo que es considerado como “desarrollo débil”, “desarrollo incipiente”, “desarrollo satisfactorio” y “desarrollo avanzado”, que clasifican el grado de cumplimiento de cada estándar para facilitar su evaluación.

De modo que la posibilidad de que el docente se interrogue y reflexione sobre las normas de la institución escolar queda anulada, así como su participación en la construcción de la pedagogía que llevará a cabo. Estos discursos poseen una función identitaria en cuanto a la posición que ocupa el docente en la creación y desarrollo de su trabajo, el cual pareciera conformarse en su totalidad desde la obligatoriedad de las bases curriculares, los estándares de aprendizaje y los otros indicadores de calidad. Se establece entonces una pedagogía basada en la estandarización del conocimiento y posicionamiento docente en la ejecución de acciones predefinidas por otros con suma precisión.

A modo de ejemplificación, se presentan los siguientes dos fragmentos que corresponden a una acción considerada dentro del desarrollo débil y otra dentro del desarrollo satisfactorio, respectivamente.

Fragmento 13, Estándares Indicativos de Desempeño, p.82

Estándar 5.3 Los profesores utilizan estrategias efectivas de enseñanza-aprendizaje en el aula

Desarrollo Débil

Los profesores promueven de manera inefectiva que los estudiantes elaboren la información: se limitan a “pasar la materia”, muestran videos sin guiar su análisis, solicitan colorear láminas durante toda la clase, asignan guías para completar con datos literales, hacen que los alumnos repitan, copien o memoricen sin sentido, entre otros.

Fragmento 14, Estándares Indicativos de Desempeño, p.82

Estándar 5.3 Los profesores utilizan estrategias efectivas de enseñanza-aprendizaje en el aula

Desarrollo Satisfactorio

Los profesores promueven, mediante estrategias efectivas, que los estudiantes elaboren la información: solicitan que identifiquen diferencias y similitudes, generen analogías, relacionen con otros conocimientos, hagan esquemas, representen de forma no verbal, respondan y pregunten, resuman y repasen, tomen apuntes, discutan, expliquen a otros, trabajen en forma colaborativa, entre otras.

A partir de los textos anteriores, se puede apreciar que el grado de desarrollo de la práctica docente está puesto en términos de efectividad / inefectividad de las estrategias. A pesar de que en el fragmento 13 repetir, copiar o memorizar aparecen como estrategias sin sentido, el fragmento 24 (que hace referencia a las estrategias deseadas) no escapa de una visión mecánica y bancaria de la educación en cuanto las acciones esperadas son que los estudiantes “identifiquen diferencias y similitudes, generen analogías, relacionen con otros conocimientos, hagan esquemas, representen de forma no verbal (...)”. En ese sentido, implícitamente la efectividad a la que se hace referencia es equivalente a aquello que permita cumplir con las bases curriculares y estándares de calidad.

Adicionalmente se establecen modalidades de supervisión para asegurar la cobertura curricular. El siguiente fragmento permite dar cuenta de esta idea:

Fragmento 15, Estándares Indicativos de Desempeño, p.77

Desarrollo satisfactorio

El director y el equipo técnico-pedagógico hacen un seguimiento de la implementación curricular por curso y asignatura para asegurar su cobertura: llevan el detalle de los objetivos cubiertos según el reporte de los profesores, la revisión de cuadernos y pruebas, y las observaciones de clases.

A pesar de que esta supervisión (a cargo de parte de las autoridades del establecimiento) no tiene por objetivo directo la examinación del trabajo docente, sí implica monitorear en detalle su trabajo a través de la observación de clases y la revisión de los cuadernos y pruebas de los estudiantes. Por otro lado, llama la atención que se deba hacer un seguimiento para asegurar la cobertura curricular, a cargo del director y su equipo técnico-pedagógico. Esta idea esboza cierta desconfianza hacia el cumplimiento del docente con respecto a su trabajo. Por último, se identifica un importante vacío textual en los discursos sobre la autonomía en el trabajo docente, este corresponde a la ausencia de la creatividad y creación, curiosidad y desarrollo de la investigación, enmarcadas en el aprendizaje crítico.

2.2 Estrategias discursivas de legitimación de los discursos sobre Autonomía

Una de las funciones de las estrategias discursivas, es trabajar en la credibilidad y vivacidad de los relatos (Van Dijk, 1996), haciéndolos parecer neutros y universales (Pini, 2009). En nuestro análisis sobre los discursos de autonomía en el trabajo docente presentes en el nuevo marco regulatorio, hemos identificado algunas estrategias discursivas que sostienen estructural y argumentativamente los discursos.

El nuevo marco regulatorio como una consecuencia natural

Por una parte, las reformas que componen el nuevo marco se presentan como una consecuencia natural, lo que se manifiesta en expresiones como “*expectativas propias de los países que avanzan hacia el desarrollo*”, “*nuevos y diferentes desafíos*”, “*desafíos de*

otro nivel”, “retos de mayor envergadura”, “desafíos de segunda generación”, “los mejoramientos necesarios”. Asimismo, las reformas e implementaciones previas al nuevo marco regulatorio son presentadas como “avances logrados” “la base para nuevos desafíos” “restantes objetivos alcanzados” “activo previo”.

Estas expresiones constituyen una estrategia de naturalización discursiva, en tanto posicionan al discurso del nuevo marco regulatorio como la única realidad posible. Por ejemplo, en el siguiente fragmento se expresa que “las nuevas demandas son consecuencia natural del incremento de las expectativas”, de modo que la causalidad es atribuida a una “consecuencia natural”, representando verdades categóricas, sin otras posibilidades. Esta modalidad categórica sostiene una visión del mundo.

Fragmento 16, Mensaje Ley que crea el Sistema Nacional De Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, p.5

Hoy, calidad, equidad y eficiencia presentan nuevos y diferentes desafíos. Sólo porque hay avances en cada uno de estos ámbitos nos preguntamos por nuevas tareas en cada uno de ellos. Los avances logrados son la base para plantearnos retos de mayor envergadura.

Las nuevas demandas son consecuencia natural del incremento de las expectativas propias de los países que avanzan hacia el desarrollo. En este sentido, los desafíos pendientes son de otro nivel, no se refieren a las condiciones de base. Al contrario, son referidos a la calidad y, por tanto, constituyen desafíos de segunda generación.

El nuevo marco regulatorio como un consenso transversal en la sociedad chilena

Por otro lado, las reformas del nuevo marco regulatorio son planteadas por los hablantes como un *consenso transversal*, atribuyendo características y opiniones no sólo a los lectores, sino que incluso a la sociedad chilena. Estas presuposiciones que se establecen con los participantes del discurso (que podrían ser de carácter manipulativo) permiten que estos asuman presuposiciones con carácter de “sentido común al servicio del poder”.

La estrategia atributiva recién señalada puede desarrollarse a partir de los siguientes fragmentos:

Fragmento 17, Mensaje Ley que crea el Sistema Nacional De Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, p.4

En consecuencia, el proyecto de ley que se inicia con este Mensaje forma parte de un programa de reformas educacionales que responden a las exigencias que la sociedad, las familias y los jóvenes están haciendo al sistema educativo.

Fragmento 18, Mensaje de Ley de Calidad y Equidad de la Educación, pp. 2-3

Los diagnósticos existen, es hora de implementar medidas en las que se observa un consenso transversal respecto a qué hacer. El presente proyecto de ley asume ese desafío a través de toda la línea de responsabilidad de la estructura de la educación municipal.

Fragmento 19, Mensaje Ley de Subvención Escolar Preferencial, p.3

No existe ningún sector de la sociedad, en especial las familias, que desconozca la importancia de enviar a sus hijos a la escuela. Se trata, entonces, de asegurar que la asistencia a estos establecimientos educativos cumpla con la finalidad para la cual los padres y madres envían a ellos a sus hijos: que éstos aprendan y desarrollen plenamente sus talentos.

En el fragmento 17 las reformas comprendidas por el nuevo marco regulatorio se muestran como respuesta a las exigencias de “la sociedad, las familias y los jóvenes”; en esta expresión llama la atención que el significado de las dos últimas palabras está contenido en la primera, esta elección del hablante refuerza la estrategia atributiva. Al posicionar las reformas como la respuesta a la sociedad, entonces los proyectos a implementar son de un consenso transversal, como se menciona en el fragmento 18.

En el fragmento 19 la estrategia discursiva se expresa en dos momentos: primero por medio de una negación se le atribuye a la sociedad y particularmente a las familias la importancia de enviar a sus hijos a la escuela, y en un segundo momento el hablante asume la finalidad que las familias, personificadas en padres y madres, tienen de enviar a sus hijos a la escuela atribuyéndole a los intérpretes presuposiciones.

Apelación a la ciencia y a los expertos

Otro elemento que llama la atención en tanto estrategia discursiva son las recurrentes alusiones a la ciencia, particularmente al “reconocimiento a nivel de expertos” y la “experiencia internacional”. Esta estrategia de reflexividad, propia del orden discursivo contemporáneo (Fairclough, 2008) organiza la política educativa a partir del saber de un sistema de expertos y así, legitima los discursos sobre autonomía. Por ejemplo, en el fragmento 20 se establecen las funciones principales de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación, entre las que destaca las “Evaluaciones de Desempeño” a partir de las cuales se tomarán decisiones sobre los niveles de autonomía otorgados a los distintos sujetos del establecimiento.

Fragmento 20, Mensaje Ley que crea el Sistema Nacional De Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, p. 9

Hoy se reconocen, a nivel de expertos y en la experiencia internacional, como funciones principales de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación las siguientes:

En el siguiente fragmento es posible profundizar en la idea de reflexividad discursiva:

Fragmento 21, Estándares indicativos de desempeño, p.5

Para la elaboración de estos estándares se ha recorrido un largo camino que ha contemplado etapas de investigación y revisión de diversos modelos nacionales e internacionales de gestión y evaluación de establecimientos educacionales, así como también de consulta a especialistas y a variados actores educativos.

La evidencia nacional e internacional es consistente en señalar la importancia de contar con referentes exigentes y a la vez alcanzables en áreas clave de la gestión educativa -tales como el liderazgo, la gestión pedagógica, la formación y convivencia, y la gestión de recursos-, con el fin de ayudar a determinar vías de mejora para los establecimientos. Asimismo, numerosos estudios revelan que una gestión efectiva en estas áreas clave incide significativamente en el aprendizaje y rendimiento escolar.

De esta forma, las áreas que contempla el documento Estándares Indicativos de Desempeño (liderazgo, la gestión pedagógica, la formación y convivencia, y la gestión de

recursos) aparecen legitimadas a partir de la evidencia nacional e internacional. Además, el hablante señala que “numerosos estudios” revelan que una gestión efectiva en dichas áreas inciden en el aprendizaje y rendimiento.

Ninguna de las alusiones a los expertos y a las investigaciones es referenciada, sino que se habla de éstos en términos amplios y con pretensión neutral. A través de esta estrategia ejemplificada en los dos fragmentos anteriores, la carga ideológica se desplaza del dominio de lo político, al dominio de expertos, flanqueado la discusión ideológica que conlleva hablar de educación.

3. Heterogeneidades discursivas sobre autonomía en el trabajo docente

Hasta ahora se ha realizado una revisión del texto como parte de los discursos sobre autonomía, identificando principalmente dos campos semánticos asociados, que conforman el orden discursivo. También se han identificado estrategias discursivas que sustentan estos discursos y se ha visto la importancia de lo implícito y los vacíos para dar cuenta de estos discursos. Ahora bien, el siguiente apartado aborda el tercer objetivo específico de la investigación sobre las heterogeneidades discursivas. Para poder abordar este objetivo específico, en el siguiente apartado se espera dar lugar a las fuerzas centrífugas, aquellas propiedades creativas en el discurso sobre autonomía en el trabajo docente como parte de la heterogeneidad discursiva.

Los textos analizados, que conforman el Nuevo Marco Regulatorio educativo son de carácter más bien normativo, por lo que detrás existe una producción textual históricamente establecida. No obstante en tanto las situaciones “son indefinidamente novedosas y problemáticas en distintas maneras” (Fairclough, 1995, p.14) existen elementos de heterogeneidad en los discursos sobre autonomía en el trabajo docente que son necesarios de mirar, en cuanto podrían hablarnos de un cambio discursivo. Estos elementos están centrados en la concepción de la educación, la forma de nombrar a los estudiantes y la mención a la participación de los actores educativos. Y para dar cuenta de los distintos grados de heterogeneidad están divididos en rearticulaciones discursivas, y lo que se ha denominado Aperturas discursivas.

3.1 Combinaciones discursivas

En los discursos sobre autonomía en el trabajo docente del nuevo marco regulatorio, hay una clara predominancia del discurso del New Public Management y de las teorías del Accountability, por lo que las nuevas combinaciones discursivas suelen dejar rastros fáciles de identificar por los intérpretes en estilos, vocabulario u otros aspectos que contendrán valores contrastivos en una o más dimensiones. A partir del siguiente fragmento se desarrollará esta idea:

Fragmento 22, Mensaje Ley que crea el Sistema Nacional De Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, p.7

Así, el desafío de velar por la calidad, como se indicó en el Mensaje a ese proyecto, demanda “una nueva institucionalidad educativa, en la que los compromisos y deberes de todos los actores se eleven significativamente, un currículo nacional moderno y actualizado, orientado a recoger con velocidad los avances de la ciencia y del conocimiento como, asimismo, a adaptarse flexiblemente a los requerimientos variados de distintos tipos y segmentos de educandos.

En el fragmento anterior la palabra “educandos” que es utilizada para representar a los estudiantes, aparece como fuera de lugar y presenta esquemas de clasificación contrastivos. El valor expresivo de esta palabra es ideológicamente relevante ya que muestra la evaluación que el hablante realiza sobre un aspecto de la realidad a partir de sus esquemas de clasificación, que de acuerdo a Fairclough (1989) ha tenido importancia para quienes quieren establecer un lenguaje persuasivo. Los esquemas ideológicamente contrastivos encarnan diferentes valores en distintos tipos de discurso. En ese contexto “segmentos” es interpretable como alusiva a las políticas de focalización como lo es la ley SEP, que dividen la sociedad en “segmentos” de carácter socioeconómicos para focalizar el gasto.

En este caso, el concepto educandos, proveniente de los discursos de las pedagogías críticas, da cuenta de la participación inherente y activa de los estudiantes, en una relación dialógica con los educadores. De modo que la colocación “segmentos de educandos” inserta en un texto caracterizado por el discurso de la rendición de cuentas y responsabilización, resulta contradictoria en su valor relacional ya que el concepto educandos contiene una determinada forma de la relación que se establece entre los docentes (educadores) y estudiantes (educandos), que abre un nicho para comprender la autonomía como una construcción constante que forma parte del proceso de humanización

de los sujetos. Asimismo presenta contradicción con el valor experiencial ya que contiene una representación del mundo como inacabado, al igual que los seres humanos de la teoría de Freire (2009). En ese sentido, llama aún más la atención que esta expresión se acompaña de “la necesidad de un currículum moderno, y actualizado, orientado a recoger con velocidad los avances de la ciencia y del conocimiento”, presentando una creencia del productor del texto sobre el mundo y la realidad como neutra, que esconde la esencia política de la pedagogía.

Como se mencionó, este rastro que daría cuenta de una nueva reestructuración discursiva (Fairclough, 1993) es fácilmente identificable en tanto se separa con facilidad del resto del texto por lo que no constituye una combinación discursiva consolidada y no fija nuevas convenciones.

En el siguiente fragmento se reitera la palabra educandos, sin embargo emergen menos choques contrastivos necesarios de analizar:

Fragmento 23, Ley General de Educación, pp. 36- 37, Artículo 29

La enseñanza media tendrá como objetivos terminales que los educandos desarrollen los conocimientos, habilidades y actitudes que les permitan:

- a) Tener autonomía y ejercer su libertad de manera reflexiva, con responsabilidad consigo mismo y con los otros.
- b) Leer comprensivamente textos complejos, evaluar mensajes escritos y orales, y escribir y expresarse correctamente en forma oral, utilizando argumentos bien fundamentados.
- c) Comprender textos orales y escritos de mediana complejidad y expresarse en forma elemental en uno o más idiomas extranjeros.
- d) Conocer diversas formas de responder a las preguntas sobre el sentido de la existencia, la naturaleza de la realidad y del conocimiento humano.
- e) Aplicar habilidades de razonamiento matemático para resolver problemas o desafíos, en situaciones o fenómenos del mundo real.
- f) Emplear evidencias empíricas y aplicar el razonamiento científico, teorías y conceptos, en el análisis y comprensión de fenómenos relacionados con ciencia y tecnología.
- g) Conocer y comprender la historia del país, su diversidad étnica y cultural y sus relaciones con Latinoamérica y el mundo en un contexto globalizado.

- h) Conocer y valorar los fundamentos de la democracia, ejercer una ciudadanía activa y respetar los derechos humanos y el pluralismo.
- i) Usar de manera responsable las tecnologías de la información y la comunicación para obtener, procesar y comunicar información.
- j) Tener un sentido estético informado y expresarse utilizando recursos artísticos de acuerdo a sus intereses y aptitudes.
- k) Tener hábitos de vida activa y saludable, y un sentido de cuidado equilibrado del propio cuerpo.
- l) Conocer la problemática ambiental global y los principios del desarrollo sustentable.
- m) Tener un pensamiento creativo, crítico y autocrítico, y ser capaces de analizar procesos y fenómenos complejos.

En este último fragmento el hablante se refiere a los objetivos terminales de la enseñanza media por medio de la enumeración, los cuales aparecen de manera genérica abarcando diversas índoles: el conocimiento de la problemática ambiental global, la historia de su país, las relaciones con Latinoamérica y el mundo globalizado, el razonamiento matemático, la expresión en algún idioma extranjero, entre muchos otros. A pesar de esta amplitud concurren una mayor cantidad de palabras con valores expresivos, relacionales y experienciales afines, tales como “libertad de manera reflexiva”, “democracia”, “pensamiento creativo, crítico” “autonomía” y una apelación al sentido de la existencia, la naturaleza.

El estilo discursivo de este fragmento varía, por lo que la referencia a los educandos no queda fuera de lugar, sino que conecta con elementos formales y semánticos. Sin embargo, si consideramos el texto en su gran escala y principalmente en su coherencia, este fragmento es parte de la heterogeneidad discursiva pues se distancia de combinación discursiva de los discursos de accountability. En ese sentido, constituye una apertura hacia otro dominio, idea que será desarrollada en la siguiente subdimensión.

3.2 Aperturas del discurso

Continuando con la intención de relevar la heterogeneidad en los discursos sobre autonomía en el trabajo docente, la siguiente subdivisión presenta aperturas de estos discursos, es decir, aquello que desde una perspectiva de consumo³ se “abre” a otros dominios. A pesar de la colonización y tecnologización discursiva que han desplazado teorías de la gestión y del discurso privado hacia el discurso público (que en el nuevo marco regulatorio son hegemónicas para hablar de autonomía en el trabajo docente), las principales aperturas discursivas se encuentran en relación a la participación y a las definiciones de la educación.

En el siguiente fragmento se presenta una apertura discursiva relativa a la participación como un principio:

Fragmento 24, Mensaje Ley General de Educación, p.11

Una ley que promueve la participación.

El principio de participación y colaboración constituye una pieza clave para la formación de ciudadanos responsables y comprometidos con una educación de calidad con equidad. Por eso, este proyecto, acorde a las nuevas tendencias educativas, contempla la participación de los integrantes de la comunidad educativa, quienes tienen derecho a ser considerados en el proceso educativo.

Los sujetos de la participación se presentan como “los integrantes de la comunidad educativa”, permitiendo posicionar a los distintos actores educativos en una colectividad, nombrando además a la educación como un “proceso” concepción que se distancia incipientemente de una visión bancaria de la educación. Ya que el contexto de producción del fragmento toma lugar en la presentación de una ley al parlamento chileno, la alusión a la participación se materializa en el artículo 15 que es parte de la misma ley, el cual se presenta en el siguiente fragmento:

Fragmento 25, Ley General de Educación, p. 7, Artículo 15.

Los establecimientos educacionales promoverán la participación de todos los miembros de la comunidad educativa, en especial a través de la formación de centros

³ Concepto del Análisis Crítico del Discurso referente al proceso de interpretación como parte de la circulación de los textos en tanto práctica discursiva.

de alumnos, centros de padres y apoderados, consejos de profesores y consejos escolares, con el objeto de contribuir al proceso de enseñanza del establecimiento.

En cada establecimiento subvencionado o que recibe aportes del Estado deberá existir un Consejo Escolar. Dicha instancia tendrá como objetivo estimular y canalizar la participación de la comunidad educativa en el proyecto educativo y en las demás áreas que estén dentro de la esfera de sus competencias.

En el artículo anterior se focaliza la participación en centros de padres y apoderados, centros de alumnos, consejos escolares y consejos de profesores, y luego se establecen límites formales “en el proyecto educativo y las demás áreas que estén dentro de la esfera de sus competencias”, por lo que inmediatamente hay una alusión implícita a otras áreas que no están permitidas como espacio de participación en tanto se encuentran “fuera” de las competencias de docentes, estudiantes y apoderados. En este sentido, la idea de la participación queda entre paréntesis pues se refuerza sólo los aspectos instituidos, no permitiendo un cuestionamiento a elementos más estructurales, como por ejemplo aspectos que estén fuera del proyecto educativo y permitan el desarrollo de la expresión de nuevas significaciones.

Siguiendo con las aperturas discursivas, en el siguiente fragmento se presenta una definición de educación que recoge una concepción de proceso permanente, y plantea objetivos o finalidades genéricas, al igual que en el fragmento 24. Posteriormente se habla de la participación “responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa”

Fragmento 26, Ley de Aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización, p.1, Artículo 1.

Se entenderá por educación el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas.

La educación se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de la identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país y se manifiesta por medio de la enseñanza formal o regular, de la enseñanza no formal y de la educación informal.

Este fragmento escapa de los tipos de discurso frecuente con una combinación convencionalizada. Sin embargo la amplitud y lo genérico de este discurso no llega a ser radicalmente contradictorio.

Fragmento 27, Mensaje Ley General de Educación, p.9

Es menester destacar que el concepto de educación de calidad establecido en el presente proyecto, pone énfasis en el desarrollo integral de los alumnos y no sólo en el logro de estándares de aprendizaje, entendiendo que el objetivo es brindar una formación que abarque competencias, conocimientos y valores sustentados en la democracia y la solidaridad. En este sentido, todos los actores del proceso educativo son responsables de alcanzar una educación de calidad, deben ser evaluados conforme a criterios objetivos y transparentes, y deben rendir cuenta pública respecto de los logros educativos. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados a la comunidad educativa, cuando corresponda.

Asimismo, el Ministerio de Educación, en virtud del articulado que se propone, deberá diseñar e implementar un sistema nacional de evaluación de logros de aprendizaje y hacerse responsable de contar con instrumentos válidos y confiables para dichas evaluaciones, que se apliquen en forma periódica, y de informar los resultados obtenidos a la comunidad.

El productor enfatiza la educación de calidad como un desarrollo integral, siguiendo con una negación para reforzar la noción de integralidad. Sin embargo pareciera ser que la definición amplia e integral que se realiza sobre la educación que se pudo observar en los fragmentos 26 y 27 no tiene un peso para las prescripciones que establece el nuevo marco regulatorio. A pesar de que en este último fragmento el productor del texto intenta darle una cohesión a ambos elementos, a través del conector “en ese sentido”, o en la conformación del párrafo. La coherencia del discurso no es estable, de modo que a partir de la mitad del primer párrafo se observa una extraña combinación discursiva.

Entendiendo los discursos como una relación de tensión entre fuerzas que forman parte de los conflictos sociales, una posible explicación a las aperturas de discurso con rasgos más críticos sobre educación refiere al proceso mismo de construcción de este nuevo marco regulatorio, el cual como se mencionó previamente, estuvo marcado por su intento de respuesta a los movimientos sociales, en la que además se criticó la promoción de la libertad de enseñanza por sobre el derecho a la educación en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y la ausencia de regulación de la participación de la comunidad educativa, por debajo del sostenedor (Bloque Social, 2006). De esta forma, las

distintas heterogeneidades discursivas podrían tener una vinculación con dichos cuestionamientos sociales.

A pesar de la apertura del discurso, las fuerzas centrípetas, de homogeneidad que actualmente han dado forma y consistencia al orden discursivo se imponen ante los rasgos más heterogéneos. Por lo que pareciera ser únicamente un quiebre en la coherencia de los discursos, y no una rearticulación discursiva.

VII. Discusión

El objetivo de esta investigación ha sido analizar los discursos sobre autonomía en el trabajo docente presentes en el nuevo marco regulatorio de la educación. Desde una perspectiva del análisis crítico del discurso, se realizó una descripción a nivel del texto, se identificaron las principales estrategias discursivas y las heterogeneidades de los discursos sobre autonomía del trabajo docente. Con el fin de abordar el objetivo en cuestión, el siguiente apartado conjuga los resultados a la luz del marco teórico de la investigación.

En un primer momento, es posible identificar dos principales campos semánticos que dominan en el vocabulario de los discursos sobre autonomía en el trabajo docente lo que proviene de dos principales dominios teóricos. El uso del vocabulario y la gramática refuerza distintos aspectos de cada dominio, principalmente sus valores experienciales. En primer lugar, el texto se refiere a las teorías del accountability en donde el uso de la gramática y del vocabulario sobre autonomía valida la implementación de un sistema de rendición de cuentas y responsabilización, lo que es posible comprender a partir de lo que organismos internacionales han definido como características esenciales para este fin (PREAL, 2003; citado en McMeekin, 2006).

Sin embargo, la autonomía no sólo aparece como una facultad otorgada en función de los resultados obtenidos en las distintas evaluaciones de desempeño, siendo una condición previa para que los sujetos rindan cuentas por medio de la exigencia de ciertos niveles de resultados. A la vez la autonomía es determinada según el nivel de resultados de las evaluaciones de desempeño. En ese sentido, es posible plantear que la autonomía es una de las consecuencias principales que se juega en el sistema de accountability del nuevo marco regulatorio, bajo la lógica de que aquellos individuos y establecimientos que se desempeñan bien deben tener una recompensa, y aquellos que no logran el desempeño

esperado deben recibir algún tipo de sanción (PREAL, 2003; citado en McMeekin, 2006). Así, se presenta una tensión en la noción de autonomía que comprende el nuevo marco regulatorio, ya que aunque esta es un principio de las reformas, se reduce o se amplía como consecuencia de los resultados en las evaluaciones.

Por otra parte, la autonomía se menciona en términos generales, refiriéndose a la autonomía de “cada integrante de la comunidad escolar” o “del establecimiento”. Por lógica, esta generalidad incluye a los docentes y a todos los actores educativos. Sin embargo también se ha identificado un segundo campo semántico que refiere exclusivamente a las autoridades del sistema educativo (sostenedores, directivos y jefes de administración provincial municipal), para quienes se refuerza la toma de decisión. Así, se posiciona a los docentes en subordinación, estrechamente en línea con las directrices del Banco Mundial (Vegas & Umansky, 2005) donde la autonomía para directores y administrativos tiene el fin de que estos puedan sancionar a los docentes según su desempeño.

La generalidad con que se nombra la autonomía del trabajo docente, por debajo de la reiteración a la autonomía para sostenedores y directivos se puede comprender desde estos mismos dominios teóricos. Se requiere de una autoridad que premie y sancione a los docentes acorde su desempeño, y también de una autoridad que gestione el recurso humano de la escuela. El sostén teórico de estas directrices proviene del New Public Management (Martin, 2006) y el fin último es asegurar la eficacia y eficiencia de los sistemas públicos.

La relación de sinónimos que establecen los discursos entre “autonomía” y “flexibilidad”, puede ser entendida de acuerdo a los planteamientos de Sisto (2009; citado en Castells, 1997) quien vincula este último concepto a una reestructuración interna del capitalismo que ha impulsado la flexibilidad para la gestión como una forma de autonomía individual, apunta estimulando que el control de los procesos de gestión sea ejercido por cada trabajador. Asimismo, esta palabra es parte del repertorio del discurso neoliberal (Fairclough, 2000).

A partir de todo lo anterior es posible plantear que el NPM organiza el orden discursivo del nuevo marco regulatorio. Esta idea podría ejemplificar los conceptos de tecnologización discursiva en cuanto existe un desplazamiento de discursos del *management* hacia la política educativa, y el modo en que ésta se piensa y se despliega.

Debido a la generalidad con que el texto aborda la autonomía en el trabajo docente, estos discursos han sido rastreados a partir de las presuposiciones, las funciones del lenguaje, y de aquello que aparece implícito. A partir de este análisis, emerge una primera idea fuerza: la autonomía en el trabajo docente está condicionada o supeditada a los resultados obtenidos en las evaluaciones de desempeño y junto con esto, a la clasificación del establecimiento acorde a la ley de Subvención Escolar Preferencial en donde algunas escuelas son definidas como “autónomas”, y otras como “emergentes” o “en recuperación”. Trayendo los planteamientos de Freire (2002, 2004), subyace una idea más bien mecánica del ser humano ya que la determinación de quién es más o menos autónomo proviene de un ente externo, cuando de acuerdo al autor nadie puede ser autónomo de un día a otro, y tampoco por medio de una decisión ajena. Por el contrario, la autonomía se construye en un proceso de maduración cotidiano, esta noción del ser humano y de la autonomía como proceso está ausente. Asimismo, de acuerdo a Castoriadis (2013) no es posible desear la autonomía sólo para algunos por sobre otros ya que desarrollar la autonomía requiere de la colectividad y la acción intersubjetiva para hacer posible el imaginario radical. En los discursos del nuevo marco regulatorio se establece una correlación de a menor logro de resultados, más control sobre las decisiones y acciones de la escuela, tensión que ya había sido identificada en el uso que se le otorga al vocabulario sobre autonomía. Sin embargo el mayor o menor grado de “autonomía” para el trabajo docente y para las escuelas no comprende lo irrestricto, sino que el trabajo docente aparece siempre orientado a cumplir con el plan de mejoramiento educativo. En ese sentido, si se analiza el trabajo docente, la escuela y el sistema educativo como una institución en los términos de Castoriadis (2013), estas no contienen espacio formal para el despliegue de su transformación y alteración como obra del imaginario radical.

A partir de lo anterior se desprende la segunda idea fuerza, los discursos hablan de una autonomía docente restringida ya que está limitada al cumplimiento de las distintas obligaciones (Bases curriculares, Estándares de calidad, otros indicadores de calidad y el Plan de Mejoramiento Educativo). La autonomía limitada o restringida tiene un símil con la concepción de autonomía del discurso liberal, a pesar de que el papel del mercado no queda claro ni ha sido abordado como parte de la investigación, las normas son impuestas externamente, y están en función de una estructura mayor, que en esta corriente es el mercado (Vergara, 2009).

Para asegurar que el trabajo docente apunte en la dirección que se plantea como la correcta, surgen nuevas formas de control docente (Tardif, 2013). En los discursos analizados son dos los mecanismos para esto, por un lado se instaura una constante examinación de la práctica docente a través de las evaluaciones de desempeño, que en la línea del *accountability* tiene una gran trascendencia para los docentes (Anderson, 2013) en vista de que tras tres evaluaciones de resultado básico o insatisfactorio el docente dejará de pertenecer a la dotación docente del establecimiento. Este sistema es bastante similar al modelo de las 5 etapas del Ciclo de Recursos Humanos creado por la Fundación Chile (2015) que propone una evaluación de desempeño y una desvinculación en función de los resultados de desempeño, como parte de un Modelo de Gestión por competencias.

Por otro lado, una segunda forma de control docente identificada en el análisis para asegurar el cumplimiento de las bases curriculares, estándares de calidad, entre otros, es la elaboración detallada a través de una serie de rúbricas diseñadas para facilitar la evaluación de los equipos directivos, que clasifican el desarrollo en “débil”, “incipiente”, “satisfactorio” y “avanzado” que definen la forma en que el docente debe llevar a cabo su clase, el manejo de los tiempos del aula, la relación con sus estudiantes, y sugieren la supervisión del equipo directivo por medio de la observación de clases, pruebas y cuadernos, etc; la mayoría de estas acciones están clasificadas según la efectividad e inefectividad que tengan. Esta idea de efectividad va en línea con lo que plantea Vegas (2008) al concebirla como lo reconocible del trabajo del docente y al entenderla a partir de la evidencia de que sus alumnos han adquirido (demostrable en resultados estandarizados). También es posible referirse al carácter de la noción de efectividad, ya que aparece como neutral pero esconde la promoción de ciertos intereses en el campo educativo (Ball, 1993; citado en Saforcada, 2009), efectividad y eficiencia ya habían sido planteadas como el fin de la implementación de modelos de autonomía escolar en Argentina (Saforcada, 2009).

Esta centralidad de cumplir con los resultados y obligaciones ha transformado la pedagogía a una pedagogía de la gestión (Giroux, 2001) que reduce el trabajo docente a seguir las recetas externas, de modo que los docentes deben únicamente gestionar y cumplir los programas implementados, y por tanto organizar su trabajo en función de estos objetivos, posicionándolos como ejecutores del *currículum* y de los programas implementados. En

relación a este punto es posible distinguir una segunda ausencia: la noción del docente como intelectual (Giroux, 2001) e investigador de su práctica (Guichot, 2003).

Ambas ideas principales están estrechamente vinculadas entre sí por medio de la centralidad de los resultados estandarizados, en donde la autonomía docente es restringida al cumplimiento de obligaciones a partir de las cuales se definirá cuán reducido es el margen de autonomía, condicionando así la autonomía.

Como se ha revisado, los discursos sobre autonomía en el trabajo docente no se hacen cargo de la definición etimológica del concepto, ni tampoco de su concepción más crítica y reflexiva. En ese sentido, la legitimación de estos discursos se juega en estrategias discursivas de los productores, tales como la naturalización, la atribución y la reflexividad, a través de las cuales el nuevo marco regulatorio aparece como la única realidad posible, como aquello que toda la sociedad quiere y lo que resulta correcto acorde a la ciencia. A partir de esta última estrategia (de reflexividad), es posible identificar que lo que aparece como ciencia y el conocimiento de los expertos remite intertextualmente a los documentos de organismos internacionales como el Banco Mundial y nacionales, e interdiscursivamente al *accountability*; de modo que este campo teórico sostiene los discursos sobre autonomía docente.

Los discursos poseen alto grado de homogeneidad, vinculada entre otras cosas, a su carácter normativo que proviene de una larga producción histórica. A pesar de esta consistente articulación, existen heterogeneidades que aluden a los procesos de cambio discursivos y a la variabilidad inherente de los contextos y situaciones. Así, por un lado se han identificado combinaciones discursivas fácilmente identificables en vocabulario o gramática pues aparecen casi puestas por accidente, y por otro lado algunas aperturas discursivas con mayor consistencia y desarrollo. Las combinaciones se presentan principalmente en el concepto “educandos” que es traído desde las pedagogías críticas (Freire, 2002, 2004, 2009); el cual daría cuenta de una relación dialógica con los educadores, que además los entiende como sujetos transformadores, críticos y reflexivos.

Las aperturas de los discursos están en relación a las definiciones de educación: se plantea la educación como un proceso, con importancia de la comunidad educativa. Sin embargo estas mismas aperturas “se cierran” cuando los productores abordan con más detalle el

tema, en ese momento la participación se prefigura como parte únicamente de lo instituido, de aquello que ya está normado sin intención de ser transformado (Castoriadis, 1997). En este punto es posible hacer referencia a la traducción que ha tenido el principio de la participación en modelos de gestión como un montaje de escenas que presenta un precedente de la implementación (Saforcada, 2009).

Un segundo eje de apertura discursiva es sobre la educación, que a pesar de su generalidad, abre la idea de proceso de aprendizaje permanente y desarrollo integral, y además reitera la idea de la participación en comunidad. Sin embargo la apertura retorna rápidamente al discurso de rendición de cuentas y responsabilización, de modo que no se aprecia una coherencia de este “eje temático” con el resto del texto. En ese sentido, es necesario recordar que los discursos de autonomía docente en el nuevo marco regulatorio ya han sido colonizados y “tecnologizados”, en tanto son parte del actual orden global (y son producto de gobiernos neoliberales), y es por esto que aunque podría resultar paradójico que las principales aperturas discursivas son en relación a las definiciones sobre educación, tiene bastante coherencia considerando los desplazamientos previos que han sufrido.

En relación a este punto es pertinente hacer referencia a que discursos del NPM no suelen hablar de educación, sino que las convenciones de su discurso son (en cuanto a su contenido) de gestión, administración, resultados, desempeño, de sujetos como recursos humanos, de relaciones de jerarquía, y de liderazgo. Su desarrollo está centrado en transformar el papel del estado en el sistema escolar (Tardif, 2013), mejorar la eficacia y eficiencia de las instituciones públicas, garantizando la rendición de cuentas (Hood, 1995; Olsen & Peters, 1996; Grey & Jenkins 1995; citado en Martín, 2006) para lo cual debe redefinir entre otras cosas, la fuerza de trabajo docente (Sisto, Fardella, Ahumada y Montecinos, 2009). A pesar de que a la base sí existe una concepción de educación, que se circunscribe en un carácter bancario, esta no es desarrollada explícitamente. En examinación de esto, quizás el motivo de que las aperturas discursivas son en relación a las definiciones sobre educación, es que corresponde a aquello frente a lo cual estos discursos no tienen un desarrollo sólido.

Por último, así como la educación ya se ha visto colonizada, en los discursos analizados es posible reconocer que este desplazamiento ha llevado a una colonización discursiva de la

autonomía en el trabajo docente, recontextualizando un discurso desde el campo filosófico, pedagógico, al de la gestión.

VIII. Conclusiones

La presente investigación buscó analizar los discursos sobre autonomía en el trabajo docente presentes en el nuevo marco regulatorio de la educación chilena. Estos discursos provienen de dos principales dominios discursivos, el New Public Management y el Accountability, y han sido promovidos por organismos internacionales como el Banco Mundial y en un contexto local, por la Fundación Chile.

La autonomía legitima la implementación de un sistema de rendición de cuentas y responsabilización, pero a la vez forma parte de las consecuencias que conlleva dicho sistema. De este modo, los discursos dan cuenta de una autonomía docente condicionada a la clasificación SEP que obtenga su respectiva escuela, y restringida por el cumplimiento de las obligaciones curriculares, y de estándares de calidad. Esta primera característica de la autonomía envuelve una visión mecánica e individual. Mientras que en paralelo la autonomía restringida habla de cumplir con los estándares, e implica dos formas de control para asegurar este fin: la examinación de la práctica docente que conlleva una gran trascendencia para estos, y una elaboración detallada de la práctica que da cuenta de una pedagogía de la gestión.

Los discursos sobre autonomía docente se apoyan en tres principales estrategias discursivas para legitimarse: naturalización, atribución y reflexividad. La naturalización posiciona las políticas del nuevo marco regulatorio como una consecuencia natural y por tanto, como la única realidad posible. Por otro lado a través de la atribución de presuposiciones a los intérpretes, el marco regulatorio es posicionado como la respuesta a los deseos de toda la sociedad, y por último, la estrategia de reflexividad posiciona las reformas como las correctas acorde a los sistemas de expertos aparentemente neutros. A pesar de la consistencia de los discursos, existe cierta heterogeneidad identificada en combinaciones y aperturas discursivas. Las primeras son fácilmente separables del resto del texto y no constituyen una reestructuración del discurso dominante, mientras que las segundas son más consistentes. Esta heterogeneidad del discurso refiere a dos principales temas: la educación y la participación de la comunidad educativa, modificando ligeramente

los contenidos, sujetos y relaciones del tipo de discurso sobre la autonomía en el trabajo docente. A partir de esto, es posible plantear que retomar los discursos de lo propiamente educativo aportaría potentemente a un reordenamiento del actual orden discursivo del nuevo marco regulatorio.

Además, se identificó una colonización de los discursos sobre autonomía en el trabajo docente por los dominios de la gestión y administración provenientes del New Public Management y del Accountability como parte del cambio social del nuevo capitalismo. De modo que se ha recontextualizado un discurso desde el campo filosófico, pedagógico, al de la gestión, ocupando un rol funcional al actual sistema educativo en tanto permite legitimar la implementación de la responsabilización y rendición de cuentas, y refuerza la autoridad del sostenedor y del equipo directivo.

El enfoque metodológico utilizado fue crucial para abordar la pregunta de investigación y explorar dimensiones del nuevo marco regulatorio educativo que probablemente no habrían sido visibles desde otro enfoque. En ese sentido, la investigación logró conocer la procedencia de los discursos, su distanciamiento del campo filosófico y pedagógico al de la gestión y administración, y algunas contradicciones de los discursos que abre camino para retomar un discurso de autonomía docente que considere la reflexión, la toma de decisión y al docente como mediador del proceso de educar.

A pesar de la fuerza que tiene el discurso como parte de una práctica social y material, se abre la interrogante por en qué medida la autonomía del trabajo docente se ve reflejada en los discursos que prescriben su labor, en tanto la esencia de la práctica pedagógica dista enormemente de cómo se plantea en el marco regulatorio. En este sentido es necesario proyectar futuras investigaciones que aborden el trabajo concreto de los docentes e incorpore más dimensiones; por ejemplo, por medio de metodologías que permitan conocer la cotidianidad docente, su relación con los discursos y restricciones para desarrollar su trabajo. Estos elementos serán abordados en una próxima investigación a través de la realización de seguimientos etnográficos a docentes de distintos contextos educativos de la Región Metropolitana, correspondiente a la tesis de Magíster de la autora y enmarcada en el mismo proyecto FONDECYT sobre la complejidad de los procesos reales de trabajo docente.

IX. Referencias

- Anderson, G. (2013). Cambios macropolíticos e institucionales, nuevos paradigmas e impacto en el trabajo docente. En M. Poggi (Ed.), *Políticas docentes: Formación, trabajo y desarrollo profesional* (pp. 73-120). Buenos Aires: Instituto Internacional de Planteamiento de la Educación IIPE-UNESCO.
- Avsar, R. (2008). A Critique of 'Neoliberal Autonomy': The Rhetoric of Ownership Society. *Forum for Social Economics* 37(2), 125-134. doi: 10.1007/s12143-008-9016-7
- Bloque Social. (2006). *La Crisis educativa en Chile. Diagnóstico y propuestas*. Recuperado de http://opech.cl/bibliografico/calidad_equidad/Documento_Bloque_Social_Noviembre.pdf
- Borins, S. (1995). The New Public Management is here to stay. *Canadian Public Administration*, 38(1), 122-132.
- Canales, M. (2006). *Metodologías de Investigación Social*. Santiago: Lom Ediciones.
- Carrasco, A. (2013). Mecanismos performativos de la institucionalidad educativa en Chile: Pasos hacia un nuevo sujeto cultural. *Observatorio cultural*, 15, 4-10.
- Castoriadis, C. (1976). *La Sociedad Burocrática*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Castoriadis, C. (1997). Poder, política, autonomía. En *Un mundo fragmentado*. Buenos Aires: Altamira.
- Castoriadis, C. (2013). *La Institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets Editores.
- Contreras, P. y Corbalán, F. (2010). ¿Qué podemos esperar de la Ley de Subvención Escolar Preferencial? *Revista Docencia*, 41, 4-16.
- Contreras, J. (2001). *La autonomía del profesorado*. Madrid: Morata.
- Cornejo, R. (2006). El trabajo docente en la institución escolar. La apropiación -enajenación del proceso de trabajo docente en el contexto de las reformas educativas neoliberales. *Revista de Psicología*, 15(2), 9 – 27.

- Cornejo, R., Albornoz, N., Castañeda, L., Palacios, D., Etcheberrigaray, G., Fernández, R., Gómez, S., Hidalgo, F. y Lagos, J. (2015). Las prescripciones del trabajo docente en el nuevo marco regulatorio de políticas educativas en Chile. *Psicoperspectivas*, 14(2), 72-83. doi: 10.5027/PSICOPERSPECTIVAS-VOL14-ISSUE2-FULLTEXT-580
- Corvalán, J. (2006). Accountability educacional: rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación. En Corvalán, J. & McmeeKin, R. (Eds.) *Accountability educacional: Posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional* (pp. 11-18). Santiago de Chile: CIDE –PREAL
- Fardella, C., y Sisto, V. (2013). El despliegue de nuevas formas de control en la profesión docente. *Estudios de Biopolítica*, 7, 133 – 146.
- Fairclough, N. (1989). *Languaje and power*. Londres y Nueva York: Longman.
- Fairclough, N. (1993) *Discourse and social change*. Polity Press. Blackwell Publishers. Cambridge-Oxford, UK. Traducción y adaptación: Julia Zullo, Virginia Unamuno, Alejandro Raiter y Paula García. Serie Fichas de cátedra, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- Fairclough, N. (1995). General introduction. En *Critical discourse analysis. The critical study of language*. London and New York: Longman. Traducción y adaptación, autorizada por el autor, de Federico Navarro para la cátedra del Lingüística general. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- Fairclough, N. (2000). Representaciones del cambio en el discurso neoliberal. *Cuaderno de Relaciones Laborales*, 16, 13-35.
- Fairclough, N. (2008). El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: las universidades. *Discurso y Sociedad*, 2(1), 170-185.
- Feldfeber, M. (2006) Reforma educativa y regulación estatal. Los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada por decreto. En M. Feldfeber y D. Andrade (comps.), *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones*,

¿nuevos sujetos? (1a ed., pp. 53-72). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Novedades Educativas.

Feldfeber, M. (2009). *Autonomía y Gobierno de la educación. Perspectivas y antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique Grupo Editor.

Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.

Freire, P. (2002). *Cartas a quien pretende enseñar*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Freire, P. (2004). *Pedagogía de la Autonomía*. Sao Paulo: Paz e Terra SA. Recuperado de <http://www.reduii.org/cii/sites/default/files/field/doc/P%20Freire-Pedagog%C3%ADa%20de%20la%20Autonom%C3%ADa.pdf>

Freire, P. (2009). *Pedagogía del Oprimido (3ª ed.)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Foladori, H. (2012). Pensar la Institución. *Cadernos Brasileiros de Saúde Mental*, 4(9), pp. 1 – 12.

Fundación Chile (2004). *Competencias laborales para Chile 1999-2004. Capital humano: productividad y desarrollo de las personas*. Santiago de Chile. Fundación Chile. Recuperado de http://www.oei.es/etp/competencias_laborales_chile1999_2004.pdf

Fundación Chile (2015). *Gestión de Competencias: 5 indicadores para evaluar el Ciclo de Recursos Humanos*. Recuperado de <http://www.gestionescolar.cl/component/k2/item/387-gesti%C3%B3n-de-competencias-5-indicadores-para-evaluar-el-ciclo-de-recursos-humanos.html>

Giroux, H. (2001). Los profesores como intelectuales transformativos. *Revista Docencia*, 15, 60 – 66.

Giroux, H. (2008). Democracia, educación y política en la pedagogía crítica. En McLaren, P. y Kincheloe, J.L (Eds.), *Pedagogía Crítica, de qué hablamos, dónde estamos*. Barcelona: Grao.

- González, J., Cornejo, R., Sánchez, R. & Caldichoury, J. (2008). Perspectivas y significados del movimiento nacional de estudiantes secundarios chilenos. *Némesis*, 6, 41-58.
- Guichot, V. (2003). Docencia y compromiso socio-político: el legado pedagógico de Paulo Freire [1921-1997]. *Revista Docencia*, 21, 63–74. Extraído el 10 de octubre de 2014 desde: <http://www.revistadocencia.cl/pdf/20100730163856.pdf>
- Hargreaves, A. (1996). *Profesorado, Cultura y Posmodernidad*. Madrid: Morata.
- Hargreaves, A., & Shirley, D. (2012). *La Cuarta Vía, El prometedor futuro del cambio educativo*. Barcelona: Octaedro.
- Hayek, F.A. (Abril, 1981). Los fundamentos éticos de una sociedad libre. Documento presentado en, Ciclo de Conferencias sobre Fundamentos de un Sistema Social Libre, organizado por el Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.
- Iñiguez, L. (Ed.) (1995) Métodos cualitativos en Psicología Social *Revista de Psicología Social Aplicada*, Vol.5, nº1/2. y de Ibáñez, T. e Íñiguez, L. (1996) Aspectos metodológicos de la Psicología Social Aplicada En J.L. Álvaro; A. Garrido; J.R. Torregrosa (Coor.). *Psicología Social Aplicada*. Madrid: McGraw-Hill. Pp 57-82, recuperado de http://aborges.webs.ull.es/ic_METODOLOGIA_CUALITATIVA.pdf
- Negroni, P. (2011). Castoriadis y el proyecto de autonomía. *Revista Cátedra Paralela*, 8 199-214.
- Martín, E. (2006). La rendición de cuentas en las universidades públicas españolas: un análisis de la información revelada en los estados financieros. *Presupuesto y Gasto Público*, 43, 39-62.
- Martínez, D. (2001). *Abriendo el presente de una modernidad inconclusa: treinta años de estudios del trabajo docente*. Trabajo presentado en el XXIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Septiembre, Washington DC.

- McMekein, R. (2006). Acreditación, Accountability y Mejoramiento de la calidad de la educación en escuelas vulnerables. *Revista Pensamiento Educativo*, 39(29), 237 – 253.
- Mejía, M.R. (1997). Un Nuevo escenario para la innovación. *Anuario Pedagógico*, 21-55.
Recuperado de <http://www.centropoveda.org/IMG/pdf/nuevoescenarioinnovacion.pdf>
- Mejía, M.R. (2006). Cambio curricular y despedagogización en la globalización, hacia una reconfiguración crítica de la pedagogía. *Revista Docencia*, 28, 40 – 53.
- Oliveira, D.A. (2006). El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina. En M. Feldfeber y D. Andrade (comps.), *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones, ¿nuevos sujetos?* (1a ed., pp. 17-31). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Novedades Educativas.
- Observatorio Chileno de Políticas Educativas (2007). *Un acuerdo que genera desacuerdos. Comentario crítico al “acuerdo educativo” anunciado por los partidos políticos con representación parlamentaria.* Recuperado de http://www.opech.cl/comunicaciones/comunicado09_2007_11_22.pdf
- Observatorio Chileno de Políticas Educativas (2009). Tensiones de la Profesión Docente y sus Políticas de Desarrollo. En *Documentos de trabajo OPECH*, Recuperado de <http://www.opech.cl/Libros/doc1.pdf>
- Pini, M. (2009). Estudios críticos del discurso y educación. Exploraciones sobre un campo transversal. En Pini, M. (Comp.), *Discurso y Educación*. San Martín: UNSAM EDITA.
- Rogers, R. (2004). An Introduction to Critical Discourse Analysis in Education. En Rogers, R. (comp.), *An Introduction to Critical Discourse Analysis in Education*, (pp. 1-18). Londres:Lawrence Erlbaum Associates
- Rojas, M. (2004). La autonomía docente en el marco de la realidad educativa. *Educere*, 8(24), 26-33.

- Saforcada, F. (2009). Paradojas de la autonomía escolar en la reforma educativa de los años noventa. En Feldfeber, M. (Comp.) *Autonomía y gobierno de la educación: Perspectivas, antinomias y tensiones* (pp. 129-164). Buenos Aires: Aique Grupo Editor.
- Shirley, D., Fernández, M.B., Ossa, M., Berger, A. & Borba, G. (2013). La cuarta vía de liderazgo y cambio en América Latina: perspectivas en Chile, Colombia y Brasil. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 50(2), 5-27.
- Sisto, V. (2009). Cambios en el trabajo, identidad e inclusión social en Chile: Desafíos para la investigación. *Universum*, 2(24), 192 – 216.
- Sisto, V., Fardella, C., Ahumada, L. & Montecinos, C. (2009). Nuevo Management Público en Chile e Identidad. El caso de los docentes de educación pública. Documento presentado en III Congreso Latinoamericano de Psicología del Trabajo. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://23118.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/informacion_adicional/obligatorias/040_trabajo1/cdcongreso/CD/TRABAJOS%20LIBRES/DISCIPLINAS/2.pdf
- Sisto, V. & Fardella, C. (2011). Nuevas Políticas Públicas, Epocalismo e Identidad: El caso de las políticas orientadas a los docentes en Chile. *Revista de Estudios Universitarios*, 37, 123-141.
- Sisto, V. (2011). Nuevo profesionalismo y profesores: una reflexión a partir del análisis de las actuales políticas de “profesionalización” para la educación en Chile. *Signo y Pensamiento*, 31(59), 178 – 192.
- Stecher, A. (2014). Fairclough y el lenguaje en el Nuevo Capitalismo: Análisis de las dimensiones discursivas del mundo del trabajo. *Psicoperspectivas*, 13(3), 19-29. Disponible en <http://www.psicoperspectivas.cl> doi: 10.5027/PSICOPERSPECTIVAS-VOL13-ISSUE3-FULLTEXT-526
- Tardif, M. (2013). El oficio docente en la actualidad. Perspectivas internacionales y desafíos a futuro. En Poggi, M. (Ed.), *Políticas Docentes: Formación Trabajo y Desarrollo Profesional* (pp. 19-44). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

- Twaites Rey, M. (2012). La Autonomía: entre el mito y la potencia emancipadora. En *Pensar las Autonomías*. Santiago: Quimantú.
- Twaites Rey, M. (2004). *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Uribe, M. (2007). Liderazgo y competencias directivas para la eficacia escolar: experiencia del modelo de gestión escolar de Fundación Chile. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en educación*, 5(5), 149-156.
- Van Dijk, T.A. (1996). Opiniones e ideologías en la prensa. *Voces y Culturas*, 10, 9-50. Recuperado de <http://www.discursos.org/oldarticles/Opiniones%20e%20ideolog%EDas%20en%20la%20prensa.pdf>
- Van Dijk, T.A. (1999). El análisis crítico del discurso. *Antrophos*, 186, 23-36. Recuperado de <http://www.discursos.org/oldarticles/EI%20an%E1lisis%20cr%EDtico%20del%20discurso.pdf>
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Vegas, E. & Umansky, I. (2005). *Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos docentes. ¿Qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?*. Washington DC: Banco Mundial.
- Vegas, E. (2006). Incentivos docentes y sus efectos en el aprendizaje del alumnado en Latinoamérica. *Revista de Educación*, 340, 213-241. Recuperado de http://www.revistaeducacion.educacion.es/re340/re340_09.pdf
- Vegas, E. (2008). ¿Cómo mejorar las políticas de desarrollo profesional docente a fin de atraer, perfeccionar y retener profesores efectivos? En Bellei, C. & Contreras, D. & Valenzuela, J.P. (Eds.), *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena* (pp. 48-78). Santiago: UNICEF.

Vergara, J. (2009). La concepción del hombre de Friedrich Hayek. *Revista de Filosofía*, volumen 65, 161- 176.

Winker, D. (2006). Fortalecer accountability (rendición de cuentas) en la educación pública. En Corvalán, J. & Mcmeekin, R. (Eds.) *Accountability educacional: Posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional* (pp. 99-124). Santiago de Chile: CIDE –PREAL

Leyes

Estándares Indicativos de Desempeño para los establecimientos educacionales y sus sostenedores (2014). Ministerio de Educación, Gobierno de Chile.

Ley N° 20.501 (2011, 26 de Febrero). *Calidad y Equidad En La Educación*. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, Gobierno de Chile.

Ley N° 20.529 (2011, 27 de Agosto). *Sistema Nacional De Aseguramiento de la Calidad De La Educación Parvularia, Básica y Media y Su Fiscalización*. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, Gobierno de Chile.

Ley N° 20.370 (2009, 12 de Septiembre). *Ley General De Educación*. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, Gobierno de Chile.

Ley N° 20.248 (2008, 1 de Febrero). *Ley de Subvención Escolar Preferencial*. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, Gobierno de Chile.

Mensaje N° 517-358 (2010). *Mensaje de s.e. el presidente de la república con el que inicia un proyecto de ley de calidad y equidad de la Educación*. Santiago de Chile: Secretaría General de la Presidencia.

Mensaje N° 55-355 (2007). *Mensaje de s.e. la presidenta de la república con el que inicia un proyecto de ley que establece la Ley General de Educación*. Santiago de Chile: Secretaría General de la Presidencia.

Mensaje N° 216-355 (2007). *Mensaje de s.e. la presidenta de la república con el que inicia un proyecto de ley que crea la superintendencia de educación*. Santiago de Chile: Secretaría General de la Presidencia.

Mensaje N° 362-353 (2005). *Mensaje de s.e. el presidente de la republica con el que se inicia un proyecto de ley que establece una subvención escolar preferencial para niños y niñas socio-económicamente vulnerables.* Santiago de Chile: Secretaría General de la Presidencia.

Anexos

Corpus

Naturalización de las Reformas- Consecuencia Natural

“Hoy, calidad, equidad y eficiencia presentan nuevos y diferentes desafíos. Sólo porque hay avances en cada uno de estos ámbitos nos preguntamos por nuevas tareas en cada uno de ellos. Los avances logrados son la base para plantearnos retos de mayor envergadura. Las nuevas demandas son consecuencia natural del incremento de las expectativas propias de los países que avanzan hacia el desarrollo.

En este sentido, los desafíos pendientes son de otro nivel, no se refieren a las condiciones de base. Al contrario, son referidos a la calidad y, por tanto, constituyen desafíos de segunda generación”. (Mensaje de Ley que crea el Sistema Nacional De Aseguramiento de la Calidad De La Educación Parvularia, Básica y Media y Su Fiscalización, p.5)

“Así, el desafío de velar por la calidad, como se indicó en el Mensaje a ese proyecto, demanda “una nueva institucionalidad educativa, en la que los compromisos y deberes de todos los actores se eleven significativamente, un currículo nacional moderno y actualizado, orientado a recoger con velocidad los avances de la ciencia y del conocimiento como, asimismo, a adaptarse flexiblemente a los requerimientos variados de distintos tipos y segmentos de educandos.

Requerirá, además, definición de los roles esperados de todos los actores y de estándares para medir objetivamente sus desempeños. También requerirá estar orientada a resultados cuyos parámetros sean determinados socialmente y por instituciones de carácter plural y de la más alta competencia. Por último, requerirá de la creación de nuevas instituciones para ejercer la supervigilancia y el control del desempeño de las instituciones educativas y de sus actores” (p.2)” (Mensaje de Ley que crea el Sistema Nacional De Aseguramiento de la Calidad De La Educación Parvularia, Básica y Media y Su Fiscalización, p.7).

Las reformas como un Consenso Transversal

“Los diagnósticos existen, es hora de implementar medidas en las que se observa un consenso transversal respecto a qué hacer. El presente proyecto de ley asume ese desafío a través de toda la línea de responsabilidad de la estructura de la educación municipal”. (Mensaje de Ley de Calidad y Equidad, pp. 2-3)

“Sabemos que la actual subvención por sí sola no funciona para mejorar calidad y que los Programas de Mejoramiento ya ensayados no poseen la suficiente fuerza para producir el cambio. Sabemos, además, que hay que compensar las diferencias de origen y que no todas las niñas y niños rinden lo que pueden, debiéndose ello en parte a factores asociados

al establecimiento educacional que los atiende. Sabemos también cuales son aquellos elementos que permiten a las escuelas servir a poblaciones altamente vulnerables y lograr altos puntajes en las pruebas nacionales de medición de la calidad.

En ese sentido, la nueva Subvención Escolar Preferencial se hace cargo de las insuficiencias de nuestro sistema de financiamiento y apoyo a los establecimientos educacionales arriba descritas al consagrar montos diferenciados de subvención escolar, al reconocer los diferentes capitales culturales de las familias de los alumnos, al establecer la condicionalidad en la entrega de la subvención contra resultados educativos y porque fortalece los sistemas de supervisión y apoyo técnico pedagógico”. (Mensaje de Ley de Subvención Escolar Preferencial, p.5)

“Hoy, calidad, equidad y eficiencia presentan nuevos y diferentes desafíos. Sólo porque hay avances en cada uno de estos ámbitos nos preguntamos por nuevas tareas en cada uno de ellos. Los avances logrados son la base para plantearnos retos de mayor envergadura. Las nuevas demandas son consecuencia natural del incremento de las expectativas propias de los países que avanzan hacia el desarrollo. En este sentido, los desafíos pendientes son de otro nivel, no se refieren a las condiciones de base. Al contrario, son referidos a la calidad y, por tanto, constituyen desafíos de segunda generación” (Mensaje de Ley que crea el Sistema Nacional De Aseguramiento de la Calidad De La Educación Parvularia, Básica y Media y Su Fiscalización, p.4)

Apelación a la ciencia

“Asimismo, en abril de 2007, se presentó a esa H. Cámara el proyecto de Ley General de Educación. Este tiene por objeto establecer y explicitar los principios, fines, deberes del Estado, derechos y obligaciones de los actores del proceso educativo y las disposiciones generales sobre los tipos, niveles y modalidades del sistema educativo, así como las normas que fijen el ordenamiento de un currículo nacional flexible, moderno, democrático y orientado a las necesidades del siglo XXI” (Mensaje de Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de La Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, p.3)

“Hoy se reconocen, a nivel de expertos y en la experiencia internacional, como funciones principales de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación las siguientes:

1. Requisitos de operación.

Existen normas exigidas por el sistema para quienes deseen ofrecer servicios educativos, para entrar al sistema y para permanecer en él. Estos requisitos de operación deben estar definidos tanto para los establecimientos y sus sostenedores como para los docentes y los directivos.

2. Estándares de desempeño.

Enseguida, se siguen metas de desempeño establecidas para cada persona o institución que participa en la producción de la calidad educativa (qué deben saber y ser capaces de hacer los alumnos y los profesores, los establecimientos en cada grado y nivel del sistema), considerando en ello no sólo indicadores de aprendizajes sino también de proceso y de resultados intermedios.

3. Evaluación de desempeño.

Se refiere a la metodología para examinar el desempeño de cada uno de los actores e instituciones en relación con los estándares acordados. Estas evaluaciones se utilizan para tomar decisiones sobre los niveles de autonomía, intervención y apoyo otorgados a las personas y las instituciones, y sobre la rendición de cuentas y las consecuencias respecto de los diferentes niveles de desempeño.

4. Información sobre desempeño.

Estos son procesos para comunicar los resultados de las evaluaciones de desempeño, incluyendo la frecuencia, el contenido, la calidad, y los públicos objetivos de la información sobre desempeño de cada uno de los niveles del sistema.

5. Evaluación de impacto de políticas y programas.

Este es un mecanismo para mejor informar el ajuste de políticas y programas existentes, así como para el diseño de éstas.

6. Aseguramiento de recursos adecuados y equitativos.

Dice relación con los sistemas de gestión y los mecanismos de financiamiento y administración, para garantizar que los estándares de desempeño se puedan lograr.

7. Control, intervención y apoyo.

Son los recursos e instrumentos no financieros para asistir a los actores e instituciones en el logro de los estándares de desempeño. Esto incluye inspecciones para asegurar que se cumplen los requisitos de operación, asistencia técnica-pedagógica a docentes y directivos, así como facilitar y coordinar el apoyo institucional y redes de apoyo (Estado y privados).

8. Rendición de cuentas y consecuencias.

Finalmente, los sistemas de aseguramiento contemplan mecanismos de premios y sanciones relacionados con el logro (y falta de logros) de los estándares de desempeño, tanto para las instituciones como para los individuos” (Mensaje de Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de La Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, pp.9-11)

“Para la elaboración de estos estándares se ha recorrido un largo camino que ha contemplado etapas de investigación y revisión de diversos modelos nacionales e internacionales de gestión y evaluación de establecimientos educacionales, así como también de consulta a especialistas y a variados actores educativos.

La evidencia nacional e internacional es consistente en señalar la importancia de contar con referentes exigentes y a la vez alcanzables en áreas clave de la gestión educativa _tales como el liderazgo, la gestión pedagógica, la formación y convivencia, y la gestión de recursos_, con el fin de ayudar a determinar vías de mejora para los establecimientos. Asimismo, numerosos estudios revelan que una gestión efectiva en estas áreas clave incide significativamente en el aprendizaje y rendimiento escolar” (Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educativos y sus Sostenedores, p.5)

“Los Estándares Indicativos de Desempeño son el resultado de un exhaustivo proceso de elaboración¹ que tuvo por objetivo sistematizar un conjunto de buenas prácticas de gestión escolar de probada efectividad y recoger información para ajustarlas a la realidad nacional.

Este proceso se llevó a cabo entre los años 2009 y 2013, e incluyó:

- La revisión y sistematización de modelos nacionales e internacionales de evaluación de la gestión escolar.
- La revisión y sistematización de modelos nacionales e internacionales de aseguramiento de la calidad de la gestión educativa.
- La identificación de factores de efectividad escolar según la evidencia empírica.
- El estudio de bibliografía especializada en los temas de liderazgo, gestión pedagógica, convivencia y gestión de recursos” (Estándares Indicativos de Desempeño, p.19)

Trabajo docente subordinado al cumplimiento de obligaciones

“Adicionalmente, la Subvención Escolar Preferencial introduce un cambio decisivo en la relación entre el Estado y las escuelas. Hoy entregamos los recursos sin importar lo que se haga con ellos ni los resultados que se obtienen. Con esta subvención no sólo queremos dar más a las niñas y niños que más lo necesitan sino que también queremos asegurarnos que los recursos públicos sean aplicados con efectividad al aprendizaje, condicionándolos a resultados educativos objetivos, basados en estándares nacionales de aprendizaje, y premiando a las escuelas que desarrollen adecuadamente los talentos de sus alumnas y alumnos”. (Mensaje de Ley de Subvención Escolar Preferencial, p.4)

“3. Convenio de igualdad de oportunidades y excelencia educativa.

Por otra parte, para incorporarse al régimen de subvención preferencial, el proyecto dispone que los sostenedores de los establecimientos educativos deberán suscribir con el Ministerio de Educación un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa por un plazo mínimo de seis años. Dicho convenio tiene un conjunto de cláusulas esenciales: exime de todo cobro a los alumnos prioritarios; elimina los procesos de selección, sin afectar la libertad de gestión de los establecimientos con proyecto educativo propio; mandata la retención de los alumnos prioritarios de ciertas condiciones; obliga a mejorar los resultados académicos de éstos, e impone el compromiso de mantener

informados a sus padres y apoderados”. (Mensaje de Ley de Subvención Escolar Preferencial, p.7)

“Para la realización de su Estrategia de Mejoramiento, deben adoptar medidas que apunten a lograr los estándares nacionales de aprendizaje, para lo cual deben coordinar y articular acciones con las instituciones y redes de servicios sociales competentes para detectar, derivar y tratar los problemas psicológicos, sociales y necesidades educativas especiales de los alumnos prioritarios, además de establecer actividades docentes complementarias a los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos prioritarios, para mejorar su rendimiento escolar”. (Mensaje de Ley de Subvención Escolar Preferencial, p.8)

“Por otra parte, el proyecto establece las atribuciones del Ministerio de Educación para la supervisión permanente del desempeño pedagógico y de control del cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley. Adicionalmente, señala las infracciones y sanciones”. (Mensaje de Ley de Subvención Escolar Preferencial, p.13)

“2. Estándares de desempeño.

Enseguida, se siguen metas de desempeño establecidas para cada persona o institución que participa en la producción de la calidad educativa (qué deben saber y ser capaces de hacer los alumnos y los profesores, los establecimientos en cada grado y nivel del sistema), considerando en ello no sólo indicadores de aprendizajes sino también de proceso y de resultados intermedios” (Mensaje de Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de La Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, p.9)

“e) Establecer metas de efectividad del rendimiento académico de sus alumnos, y en especial de los prioritarios, en función del grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje y del grado de cumplimiento de los otros indicadores de calidad a que se refiere el artículo 17 de la ley N° 20.529” (Ley de Subvención Escolar Preferencial, p.4, artículo 7)

“4. Acciones en el área de gestión de recursos, tales como la definición de una política de perfeccionamiento para los docentes del establecimiento, destinada a fortalecer aquellas áreas del currículo en que los alumnos han obtenido resultados educativos insatisfactorios; diseño e implementación de sistemas de evaluación de los docentes de los establecimientos educacionales particulares subvencionados y sistemas de evaluación complementarios en establecimientos municipales o administrados por corporaciones municipales; incentivo al desempeño de los equipos directivos, docentes y otros funcionarios del establecimiento, los que deberán estar referidos a las metas y resultados estipulados en el Plan de Mejoramiento Educativo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 47 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1996, del Ministerio de Educación, o en base a los mecanismos propios que establezcan los establecimientos particulares subvencionados, los que deberán estar basados en instrumentos transparentes y objetivos; fortalecimiento de los instrumentos de apoyo a la actividad educativa, tales como biblioteca escolar, computadores, Internet, talleres, sistemas de fotocopia y materiales educativos, entre otras” (Ley de Subvención Escolar Preferencial, p.6, artículo 8)

“Desarrollo Satisfactorio:

Los profesores imparten clases alineadas a los Objetivos de Aprendizaje estipulados en las Bases Curriculares: las actividades implementadas apuntan al desarrollo de las habilidades, conocimientos y actitudes establecidos en el currículum” (Estándares Indicativos de Desempeño, p.80)

“Estándar 5.3 Los profesores utilizan estrategias efectivas de enseñanza-aprendizaje en el aula

Desarrollo Débil

Los profesores promueven de manera inefectiva que los estudiantes elaboren la información: se limitan a “pasar la materia”, muestran videos sin guiar su análisis, solicitan colorear láminas durante toda la clase, asignan guías para completar con datos literales, hacen que los alumnos repitan, copien o memoricen sin sentido, entre otros” (Estándares, p. 82)

“Estándar 5.3 Los profesores utilizan estrategias efectivas de enseñanza-aprendizaje en el aula

Desarrollo Satisfactorio

Los profesores promueven, mediante estrategias efectivas, que los estudiantes elaboren la información: solicitan que identifiquen diferencias y similitudes, generen analogías, relacionen con otros conocimientos, hagan esquemas, representen de forma no verbal, respondan y pregunten, resuman y repasen, tomen apuntes, discutan, expliquen a otros, trabajen en forma colaborativa, entre otras” (Estándares, p.82)

“La subdimensión ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE EN EL AULA describe los procedimientos y prácticas que implementan los profesores en clases para asegurar el logro de los Objetivos de Aprendizaje estipulados en las Bases Curriculares. Los estándares definen el uso de estrategias efectivas de enseñanza-aprendizaje y de manejo de la clase como elementos clave para lograr el aprendizaje de los estudiantes.

ESTÁNDAR 5.1 Los profesores imparten las clases en función de los Objetivos de Aprendizaje estipulados en las Bases Curriculares.

ESTÁNDAR 5.2 Los profesores conducen las clases con claridad, rigurosidad conceptual, dinamismo e interés.

ESTÁNDAR 5.3 Los profesores utilizan estrategias efectivas de enseñanza-aprendizaje en el aula.

ESTÁNDAR 5.4 Los profesores manifiestan interés por sus estudiantes, les entregan retroalimentación constante y valoran sus logros y esfuerzos.

ESTÁNDAR 5.5 Los profesores logran que la mayor parte del tiempo de las clases se destine al proceso de enseñanza-aprendizaje.

ESTÁNDAR 5.6 Los profesores logran que los estudiantes trabajen dedicadamente, sean responsables y estudien de manera Independiente” (Estándares, p.79)

“Desarrollo Satisfactorio:

Los profesores tienen un buen manejo de clases, lo que permite que la mayor parte del tiempo lectivo se destine a las actividades de enseñanza-aprendizaje. En este sentido:

- Son asertivos y demuestran liderazgo y control del curso.
- Generan un ambiente organizado, en el que se exige el cumplimiento de las normas de comportamiento acordadas.
- Consiguen volver a captar la atención de los estudiantes o que estos retomen las actividades que estaban haciendo en los casos en que se producen interrupciones.
- Implementan rutinas y procedimientos que reducen la pérdida de tiempo al mínimo: aplican estrategias para pasar lista, repartir materiales, revisar tareas, hacer la transición entre actividades, entre otras; y enseñan a los estudiantes a seguir instrucciones colectivas.
- Logran iniciar las clases puntualmente, demoran menos de diez minutos en las actividades previas al comienzo de la lección (pasar lista, captar la atención de los estudiantes, entre otras) y las terminan cuando finaliza la hora.
- Reúnen con anticipación todos los materiales necesarios para desarrollar las clases y evitan las interrupciones” (Estándares Indicativos de Desempeño, p. 84).

Autonomía docente limitada a cumplir con los estándares

“Para la realización de su Estrategia de Mejoramiento, deben adoptar medidas que apunten a lograr los estándares nacionales de aprendizaje, para lo cual deben coordinar y articular acciones con las instituciones y redes de servicios sociales competentes para detectar, derivar y tratar los problemas psicológicos, sociales y necesidades educativas especiales de los alumnos prioritarios, además de establecer actividades docentes complementarias a los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos prioritarios, para mejorar su rendimiento escolar”. (Mensaje de Ley de Subvención Escolar Preferencial, p.8).

“7. Control, intervención y apoyo.

Son los recursos e instrumentos no financieros para asistir a los actores e instituciones en el logro de los estándares de desempeño. Esto incluye inspecciones para asegurar que se cumplen los requisitos de operación, asistencia técnica-pedagógica a docentes y directivos, así como facilitar y coordinar el apoyo institucional y redes de apoyo (Estado y privados)” (Mensaje de Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de La Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, p. 12)

“En general, la definición de cada estándar y los criterios especificados en las rúbricas comienzan con el o los responsables de la implementación de las acciones o de las actitudes definidas en el estándar. Sin embargo, es importante notar que en el sistema escolar chileno las responsabilidades de las tareas educativas y administrativas pueden ser

asignadas a distintos actores educativos, dada la diversidad de tamaños y tipos de establecimientos educacionales existentes en el país. En este sentido, los sostenedores chilenos tienen un margen importante de autonomía para definir la estructura de los establecimientos y organizar su gestión.

De esta manera, en todos aquellos casos en que la función definida en el estándar puede ser asignada y asumida por distintos actores educativos o por un grupo de ellos, el estándar entrega márgenes de flexibilidad para que los responsables sean determinados por cada institución, según su realidad” (Estándares Indicativos de Desempeño, p.38)

“En este escenario en que los estándares tienen carácter indicativo, los sostenedores y los equipos directivos están llamados a analizar las buenas prácticas que estos definen y sopesar las recomendaciones que de ellos se derivan, para determinar autónomamente cuáles son las medidas que mejor se adecuan a su realidad y que los impulsarán hacia un mejor desempeño.

En ese sentido, en el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, los establecimientos y sus sostenedores tienen:

- Autonomía para definir la gestión de sus procesos internos.
- Obligación de cumplir la normativa educacional.
- Obligación de cumplir los Estándares de Aprendizaje y los Otros Indicadores de Calidad” (Estándares Indicativos de Desempeño, p.18)

“h) Cautelar que los docentes de aula presenten al director del establecimiento, dentro de los primeros quince días del año escolar, una planificación educativa anual de los contenidos curriculares” (Ley de Subvención Escolar Preferencia, p.5, artículo 7)

Autonomía docente condicionada a los resultados obtenidos

“3. Evaluación de desempeño.

Se refiere a la metodología para examinar el desempeño de cada uno de los actores e instituciones en relación con los estándares acordados. Estas evaluaciones se utilizan para tomar decisiones sobre los niveles de autonomía, intervención y apoyo otorgados a las personas y las instituciones, y sobre la rendición de cuentas y las consecuencias respecto de los diferentes niveles de desempeño”. (Mensaje de Ley Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de La Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, p. 10)

“Artículo 18.- En los establecimientos autónomos se evaluará el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, en especial la de retención de los alumnos prioritarios con dificultades

académicas y la de cumplimiento de los logros académicos de todos los alumnos, conforme a los resultados obtenidos en las mediciones de carácter nacional a que se refiere el artículo 37 de la Ley General de Educación” (Ley de Subvención Escolar Preferencial, p.11, artículo 18)

“Artículo 19.- El sostenedor del establecimiento educacional clasificado como emergente deberá cumplir con el Plan de Mejoramiento Educativo establecido en el artículo 8º y asumir los compromisos adicionales que a continuación se indican, los que, una vez suscritos, quedarán incorporados al Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa:

1. Elaborar durante el primer año un Plan de Mejoramiento Educativo para establecimientos educacionales emergentes que profundice el Plan presentado de acuerdo al artículo 8º, Ley 20529 para ser ejecutado en un plazo máximo de 4 años.

Este Plan deberá contener al menos:

a) Un diagnóstico de la situación inicial del establecimiento comprendiendo una evaluación respecto de los recursos humanos, técnicos y materiales con que cuenta el establecimiento.
b) Un conjunto de metas de resultados educativos para el período que cubre el Plan.

2. Coordinar y articular acciones con las D.O. 26.10.2011 instituciones y redes de servicios sociales competentes para detectar, derivar y tratar problemas psicológicos, sociales y necesidades educativas especiales de los alumnos prioritarios.

3. Establecer actividades docentes complementarias a los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos prioritarios, para mejorar su rendimiento escolar” (Ley de Subvención Escolar Preferencial, p.12, artículo 19)

“Artículo 26.- Los sostenedores de los establecimientos educacionales en Recuperación deberán cumplir con el Plan de Mejoramiento Educativo establecido en el artículo 8º.

Además, tendrán las siguientes obligaciones:

1) Lograr los estándares nacionales correspondientes a la categoría Emergentes en los plazos que se establecen en el Párrafo 5º, Título II de la ley N° 20.529. El incumplimiento de este numeral no tendrá más consecuencias que las indicadas en dicha ley.

2) Elaborar y cumplir el Plan de Mejoramiento Educativo para establecimientos educacionales "en recuperación".

Éste deberá ser elaborado o ejecutado, a elección del sostenedor, con apoyo del Ministerio de Educación o mediante alguna de las personas o entidades del registro a que alude el artículo 30.

El Plan de Mejoramiento Educativo para establecimientos educacionales "en recuperación" abarcará tanto el área administrativa y de gestión del establecimiento como el proceso de

aprendizaje y sus prácticas; y deberá estar elaborado antes del inicio del año escolar siguiente al de su ordenación en dicha categoría.

3) Aplicar las medidas de reestructuración contenidas en el Plan.

En caso de proponerse la reestructuración del equipo de docentes directivos, técnico-pedagógicos o de aula, a fin de superar las deficiencias detectadas por el Plan de Mejoramiento Educativo para establecimientos educacionales "en recuperación" en el personal del establecimiento educacional, el sostenedor deberá aplicar alguna o algunas de las siguientes medidas, sin que ninguna de ellas pueda considerarse como menoscabo para los docentes:

- a) Redestinación de tareas y/o funciones.
- b) Destinación del docente a otro establecimiento del mismo sostenedor.
- c) Desarrollo de planes de superación profesional para los docentes, pudiendo recurrirse para ello a la totalidad o parte de la jornada laboral contratada.

Dicho plan podrá tomar en consideración las orientaciones que realice la Agencia de la Calidad de la Educación, como parte de la evaluación de estándares indicativos de desempeño para los establecimientos y sus sostenedores a que se refiere el artículo 6° de la ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación” (Ley de Subvención Escolar Preferencial, p.15, artículo 21)

Autonomía para el accountability

“La mejor manera de solucionar los problemas es tomando medidas cerca de donde se originan y atendiendo a las particularidades de cada comunidad educativa. Así, y para poder exigir resultados y definir responsabilidades, es fundamental que cada integrante de la comunidad escolar pueda actuar con autonomía, principio que consideramos fundamental en esta reforma”. (Mensaje Ley de Calidad y Equidad de la Educación, p.4)

“La subvención preferencial también busca una mayor responsabilización de los sostenedores, los docentes y las escuelas en el mejoramiento de la calidad de la educación, en especial en los logros de aprendizaje, y un trato preferencial a los alumnos más vulnerables. Así, el proyecto de subvención preferencial avanza en la misma dirección que el que por este acto se presenta al Congreso Nacional” (Mensaje de Ley General de Educación, p.5)

“En este sentido, todos los actores del proceso educativo son responsables de alcanzar una educación de calidad, deben ser evaluados conforme a criterios objetivos y transparentes, y deben rendir cuenta pública respecto de los logros educativos. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados a la comunidad educativa, cuando corresponda” (Mensaje de Ley General de Educación, p.9)

“Adicionalmente, la Subvención Escolar Preferencial introduce un cambio decisivo en la relación entre el Estado y las escuelas. Hoy entregamos los recursos sin importar lo que se haga con ellos ni los resultados que se obtienen. Con esta subvención no sólo queremos dar más a las niñas y niños que más lo necesitan sino que también queremos asegurarnos que los recursos públicos sean aplicados con efectividad al aprendizaje, condicionándolos a resultados educativos objetivos, basados en estándares nacionales de aprendizaje, y premiando a las escuelas que desarrollen adecuadamente los talentos de sus alumnas y alumnos”. (Mensaje de Ley de Subvención Escolar Preferencial , p.4)

“Este marco normativo define una institucionalidad que aborda el problema de la calidad educativa desde una perspectiva sistémica, y busca un equilibrio entre la autonomía de los sostenedores, la entrega de apoyo y la exigencia de rendición de cuentas” (Estándares Indicativos de Desempeño, p.9)

“La lógica del sistema actual supone que las consecuencias de una mala calidad de la educación debieran asumirlas los establecimientos, los cuales verán disminuida su matrícula y, por consiguiente, los recursos disponibles. Eso, en rigor, no ocurre en la magnitud prevista en la teoría, por lo que los establecimientos no asumen mayores costos ni beneficios por la calidad de la educación que imparten” (Mensaje de Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de La Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, p. 8)

“8. Rendición de cuentas y consecuencias.

Finalmente, los sistemas de aseguramiento contemplan mecanismos de premios y sanciones relacionados con el logro (y falta de logros) de los estándares de desempeño, tanto para las instituciones como para los individuos” (Mensaje de Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de La Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, p.11)

“3. Atribuciones.

Las atribuciones de este nuevo órgano público también resultan fundamentales para el logro de sus finalidades. Así, el proyecto contempla un variado catálogo de ellas, tales como la facultad evaluativa del grado de cumplimiento de los estándares de calidad del sistema educativo; de diseño, aplicación y validación de instrumentos de medición y de evaluación, tanto respecto de alumnos y establecimientos, como de sostenedores y docentes; de resguardo del cumplimiento de las leyes, reglamentos e instrucciones que ella imparta; de fiscalización del uso de los recursos públicos; de inspección; de recepción de consultas, denuncias y reclamos de los distintos miembros de la comunidad escolar; de formulación de cargos, sustanciación y resolución de procesos sancionatorios; de adopción de medidas para el resguardo del servicio educativo; de fiscalización de los requisitos para obtener el reconocimiento oficial del Estado; de la facultad sancionatoria; de la interpretativa de las leyes, reglamentos y demás normas educacionales; de la facultad normativa, junto con la de realizar estudios y estadísticas del sistema educativo y de publicación de los resultados de éste; la asesoría al Ministerio de Educación sobre materias de su competencia, y, en general, de la facultad de adoptar las medidas que estime necesarias en resguardo de todos los usuarios del servicio educacional y del interés público”. (Mensaje de Ley que crea el

Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de La Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, pp. 15-16)

“¿Por qué son indicativos y no obligatorios?”

La ley de Aseguramiento de la Calidad establece un sistema de responsabilización con consecuencias en relación con el logro de los Estándares de Aprendizaje y el cumplimiento de los Otros Indicadores de Calidad. Una de las condiciones para que operen los sistemas de responsabilización por resultados es que los establecimientos deben contar con márgenes de autonomía y control sobre sus procesos de gestión.

Solo en los casos en que los resultados dependen directamente de los gestores, las recompensas y sanciones asociadas a dichos sistemas adquieren legitimidad. Si los Estándares Indicativos tuvieran un carácter obligatorio y se impusieran a los sostenedores y directivos, esta condición no se cumpliría.

En este escenario en que los estándares tienen carácter indicativo, los sostenedores y los equipos directivos están llamados a analizar las buenas prácticas que estos definen y sopesar las recomendaciones que de ellos se derivan, para determinar autónomamente cuáles son las medidas que mejor se adecuan a su realidad y que los impulsarán hacia un mejor desempeño” (Estándares Indicativos de Desempeño, p. 18)

Autonomía para sostenedores, directivos, jefes de administración provincial y Equipos directivos

“Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley que tiene por objeto mejorar la calidad y equidad de la educación escolar en nuestro país. Lo anterior, a través de la modernización del Estatuto Docente, introduciendo modificaciones que se orientan a fortalecer el rol de los directores de los establecimientos educacionales municipales y el ejercicio de la profesión docente. Con esta finalidad crea un nuevo sistema para la selección de directores de establecimientos educacionales municipales y de los Jefes de Departamento de Administración de Educación Municipal. Les entrega mayores atribuciones y autonomía, aumenta sus remuneraciones y las de los equipos directivos y técnico-pedagógicos. Con el mismo objetivo, modifica otros cuerpos legales aumentando la remuneración de los mejores docentes en ejercicio, crea un plan de retiro y entrega mayores recursos a los municipios”. (Mensaje Ley de Calidad y Equidad de la Educación, p.1)

“Con el objetivo de que los directores puedan conformar equipos de trabajo de excelencia para lograr una mejora en la calidad de la educación de sus alumnos, el proyecto establece una nueva causal de término de la relación laboral de los docentes y precisa algunas de las existentes con el objeto facilitar su aplicación” (Mensaje Ley de Calidad y Equidad de la Educación p.9)

“1.4 Mayor autonomía para los sostenedores

El proyecto fortalece la autonomía de los sostenedores a través de variadas disposiciones. Entre éstas destaca la que los faculta para crear y administrar sus propios sistemas de evaluación que complementen a los mecanismos establecidos en el Estatuto Docente, tanto para los docentes que desempeñen funciones en docencia de aula como actividades curriculares no lectivas. Estos mecanismos de evaluación deberán basarse en instrumentos objetivos y transparentes y podrán ser efectuados directamente o a través de terceros” (Mensaje de Ley de Calidad y Equidad de la Educación, p.10).

“3. Reemplázase la letra a) del inciso segundo del artículo 7° bis, por la siguiente:

"a) En el ámbito administrativo: Organizar, supervisar y evaluar el trabajo de los docentes y del personal regido por la ley N° 19.464. En el ejercicio de estas facultades podrá proponer anualmente al sostenedor el término de la relación laboral de hasta un 5% de los docentes del respectivo establecimiento, siempre que hubieren resultado mal evaluados según lo establecido en el artículo 70 de esta ley; proponer al sostenedor el personal a contrata y de reemplazo, tanto docente como regido por la ley N° 19.464; designar y remover a quienes ejerzan los cargos de Subdirector, Inspector General y Jefe Técnico del establecimiento de acuerdo a lo establecido en el artículo 34 C de esta ley; ser consultado en la selección de los profesores cuando vayan a ser destinados a ese establecimiento; proponer al sostenedor los incrementos de las asignaciones contempladas en el inciso primero del artículo 47 y las asignaciones especiales de acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del mismo artículo; y promover una adecuada convivencia en el establecimiento” (Ley de Calidad y Equidad de la Educación, p.1, artículo 1)

“25. Modifícase el artículo 70 de la siguiente forma:

a) Reemplázase el inciso séptimo, por el siguiente:

"Cada vez que un profesional de la educación resulte evaluado con desempeño insatisfactorio, deberá ser sometido al año siguiente a una nueva evaluación, pudiendo el sostenedor exigirle que deje la responsabilidad de curso para trabajar durante el año en su plan de superación profesional, debiendo el empleador asumir el gasto que representa el reemplazo del docente en aula. Si el desempeño en el nivel insatisfactorio se mantuviera en la segunda evaluación consecutiva, el profesional de la educación dejará de pertenecer a la dotación docente. Los profesionales de la educación que resulten evaluados con desempeño básico deberán evaluarse al año subsiguiente, pudiendo el sostenedor exigirle que deje la responsabilidad de curso para trabajar durante el año en su plan de superación profesional, debiendo el empleador asumir el gasto que representa el reemplazo del docente en aula. En caso de que resulten calificados con desempeño básico en tres evaluaciones consecutivas o en forma alternada con desempeño básico o insatisfactorio durante tres evaluaciones consecutivas, dejará de pertenecer a la dotación docente” (Ley de Calidad y Equidad de la Educación, p.11, artículo 34 J)

“26. Sustitúyese el artículo 70 bis por el siguiente:

“Artículo 70 bis.- Sin perjuicio de la evaluación docente establecida en el artículo 70, los sostenedores podrán crear y administrar sistemas de evaluación que complementen a los

mecanismos establecidos en esta ley para los docentes que se desempeñen en funciones de docencia de aula” (Ley de Calidad y Equidad de la Educación, p.11, artículo 34 J)

“f) Los sostenedores de establecimientos educacionales tendrán derecho a establecer y ejercer un proyecto educativo, con la participación de la comunidad educativa y de acuerdo a la autonomía que le garantice esta ley. También tendrán derecho a establecer planes y programas propios en conformidad a la ley, y a solicitar, cuando corresponda, financiamiento del Estado de conformidad a la legislación vigente” (Ley General de Educación, p.5, artículo 10)

“Artículo 8º.- Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la letra d) del artículo anterior, el sostenedor deberá elaborar un Plan de Mejoramiento Educativo que incluya orientaciones y acciones en cada una de las áreas o dimensiones señaladas a continuación, priorizando aquellas donde el sostenedor considere que existen mayores necesidades de mejora” (Ley de Subvención Escolar Preferencial, p.6, artículo 8)

“En general, la definición de cada estándar y los criterios especificados en las rúbricas comienzan con el o los responsables de la implementación de las acciones o de las actitudes definidas en el estándar. Sin embargo, es importante notar que en el sistema escolar chileno las responsabilidades de las tareas educativas y administrativas pueden ser asignadas a distintos actores educativos, dada la diversidad de tamaños y tipos de establecimientos educacionales existentes en el país. En este sentido, los sostenedores chilenos tienen un margen importante de autonomía para definir la estructura de los establecimientos y organizar su gestión.

De esta manera, en todos aquellos casos en que la función definida en el estándar puede ser asignada y asumida por distintos actores educativos o por un grupo de ellos, el estándar entrega márgenes de flexibilidad para que los responsables sean determinados por cada institución, según su realidad” (Estándares Indicativos de Desempeño, p.38)

“En este escenario en que los estándares tienen carácter indicativo, los sostenedores y los equipos directivos están llamados a analizar las buenas prácticas que estos definen y sopesar las recomendaciones que de ellos se derivan, para determinar autónomamente cuáles son las medidas que mejor se adecuan a su realidad y que los impulsarán hacia un mejor desempeño.

En ese sentido, en el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, los establecimientos y sus sostenedores tienen:

- Autonomía para definir la gestión de sus procesos internos.
- Obligación de cumplir la normativa educacional.
- Obligación de cumplir los Estándares de Aprendizaje y los Otros Indicadores de Calidad” (Estándares Indicativos de Desempeño, p.18)

Definiciones de la Educación

“3. Una ley que refuerza el derecho a la educación.

La educación, al potenciar el desarrollo de las personas, cumple múltiples funciones sociales que la convierten en un bien público, ya que contribuye al desarrollo económico y social del país, otorga y trasmite un sentido de memoria colectiva e identidad nacional, fortalece la convivencia y el régimen democrático y favorece la redistribución de oportunidades en la sociedad.

El presente proyecto refuerza el derecho a la educación, de escaso desarrollo en la ley que se deroga, con énfasis en la equidad y en la no discriminación de los alumnos. Regula así, el derecho a la educación, derecho de carácter universal y cuya gratuidad es garantizada desde el primer nivel de transición de la educación parvularia, estableciendo, asimismo, un concepto de comunidad educativa y un claro desarrollo de derechos y deberes de los actores del proceso educativo”. (Mensaje de Ley General de Educación, p.8)

“Es menester destacar que el concepto de educación de calidad establecido en el presente proyecto, pone énfasis en el desarrollo integral de los alumnos y no sólo en el logro de estándares de aprendizaje, entendiendo que el objetivo es brindar una formación que abarque competencias, conocimientos y valores sustentados en la democracia y la solidaridad” Mensaje de Ley General de Educación, p.9)

“Se actualiza el currículo estableciendo, por primera vez, objetivos terminales de aprendizaje para la educación parvularia, definiendo el requerimiento formativo de este nivel educativo. Se reformulan los objetivos terminales de aprendizaje de la educación básica y media, y se establecen objetivos de aprendizaje más ricos, que abordan las dimensiones personales, sociales y cognitivas del aprendizaje, así como la formación valórica.

Especialmente, se promueve el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el sentido de pertenencia a la nación, el respeto a la diversidad, la valoración de las formas pacíficas de convivencia, el cuidado del medioambiente. Se reconocen formaciones diferenciadas científico humanista, técnico profesional y artística en la enseñanza media, y se abre la posibilidad para crear otras diferenciaciones” (Mensaje de Ley General de Educación, p.)

“1. Incorporación al concepto de educación de nuevas finalidades.

Se ha estimado pertinente incorporar al concepto de educación nuevas finalidades. Así, se propone que lo sean el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el ejercicio de la tolerancia, de la paz y del respeto a la diversidad.

Se pretende que desde los primeros niveles formativos, la educación se haga cargo de valores fundamentales para capacitar la convivencia participativa, responsable y democrática en la sociedad”. (Mensaje de Ley General de Educación, p. 16)

“Todas las personas con un mismo nivel educacional, que muestren tener capacidades, deben tener oportunidades de movilidad social. La educación es, sin duda, un elemento central que permite o promueve dicha movilidad, en la medida que oriente sus esfuerzos a formar ciudadanos en igualdad de oportunidades y los prepare para enfrentar las tareas que demanda la sociedad en el mundo del trabajo.

Tener acceso a un sistema de educación de calidad, a cargos importantes en el mundo laboral, al poder político, por ejemplo, debiera basarse en los méritos personales de los ciudadanos, independientemente de su origen social, estatus socioeconómico, raza, sexo, etnia, religión, orientación política o cualquier otra forma de categoría social (Mensaje de Ley de Subvención Escolar Preferencial, pp. 2-3)

“Se entenderá por educación el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas.

La educación se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de la identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país y se manifiesta por medio de la enseñanza formal o regular, de la enseñanza no formal y de la educación informal” (Ley de Aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización, p.1)

“Artículo 2º.- La educación es el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas. Se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país” (Ley General de Educación, p.1, artículo 2)

Principios del Sistema educativo chileno

“Artículo 3º.- El sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Se inspira, además, en los siguientes principios:

a) Universalidad y educación permanente. La educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida.

- b) Calidad de la educación. La educación debe propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley.
- c) Equidad del sistema educativo. El sistema propenderá a asegurar que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad, con especial atención en aquellas personas o grupos que requieran apoyo especial.
- d) Autonomía. El sistema se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos. Consiste en la definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que los rijan.
- e) Diversidad. El sistema debe promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales, así como la diversidad cultural, religiosa y social de las poblaciones que son atendidas por él.
- f) Responsabilidad. Todos los actores del proceso educativo deben cumplir sus deberes y rendir cuenta pública cuando corresponda.
- g) Participación. Los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a ser informados y a participar en el proceso educativo en conformidad a la normativa vigente.
- h) Flexibilidad. El sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades y proyectos educativos institucionales.
- i) Transparencia. La información desagregada del conjunto del sistema educativo, incluyendo los ingresos y gastos y los resultados académicos debe estar a disposición de los ciudadanos, a nivel de establecimiento, comuna, provincia, región y país.
- j) Integración. El sistema propiciará la incorporación de alumnos de diversas condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales.
- k) Sustentabilidad. El sistema fomentará el respeto al medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, como expresión concreta de la solidaridad con las futuras generaciones.
- l) Interculturalidad. El sistema debe reconocer y valorar al individuo en su especificidad cultural y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia” (Ley General de Educación, p.2, artículo 3)

Participación en el establecimiento

“Artículo 15.- Los establecimientos educacionales promoverán la participación de todos los miembros de la comunidad educativa, en especial a través de la formación de centros de alumnos, centros de padres y apoderados, consejos de profesores y consejos escolares, con el objeto de contribuir al proceso de enseñanza del establecimiento. En cada establecimiento subvencionado o que recibe aportes del Estado deberá existir un Consejo Escolar. Dicha instancia tendrá como objetivo estimular y canalizar la participación de la comunidad educativa en el proyecto educativo y en las demás áreas que estén dentro de la esfera de sus competencias” (Ley General de Educación, p.7, artículo 15)

“Una ley que promueve la participación.

El principio de participación y colaboración constituye una pieza clave para la formación de ciudadanos responsables y comprometidos con una educación de calidad con equidad. Por eso, este proyecto, acorde a las nuevas tendencias educativas, contempla la participación de los integrantes de la comunidad educativa, quienes tienen derecho a ser considerados en el proceso educativo". (Mensaje de Ley General de Educación, p.11)

"La subdimensión PARTICIPACIÓN Y VIDA DEMOCRÁTICA describe las políticas, procedimientos y prácticas que implementa el establecimiento para desarrollar en los estudiantes las actitudes y habilidades necesarias para participar constructiva y democráticamente en la sociedad. Los estándares establecen la importancia de desarrollar el sentido de pertenencia al establecimiento y la comunidad, así como también de generar espacios para que los distintos estamentos educativos compartan, se informen y puedan contribuir responsablemente con sus ideas y acciones" (Estándares Indicativos de Desempeño, p.113).

Objetivos de la educación

"Artículo 28.- Sin que constituya un antecedente obligatorio para la educación básica, la educación parvularia fomentará el desarrollo integral de los niños y niñas y promoverá los aprendizajes, conocimientos, habilidades y actitudes que les permitan:

- a) Valerse por sí mismos en el ámbito escolar y familiar, asumiendo conductas de autocuidado y de cuidado de los otros y del entorno.
- b) Apreciar sus capacidades y características personales.
- c) Desarrollar su capacidad motora y valorar el cuidado del propio cuerpo.
- d) Relacionarse con niños y adultos cercanos en forma armoniosa, estableciendo vínculos de confianza, afecto, colaboración y pertenencia.
- e) Desarrollar actitudes de respeto y aceptación de la diversidad social, étnica, cultural, religiosa y física.
- f) Comunicar vivencias, emociones, sentimientos, necesidades e ideas por medio del lenguaje verbal y corporal.
- g) Contar y usar los números para resolver problemas cotidianos simples.
- h) Reconocer que el lenguaje escrito ofrece oportunidades para comunicarse, informarse y recrearse.
- i) Explorar y conocer el medio natural y social, apreciando su riqueza y manteniendo una actitud de respeto y cuidado del entorno.
- j) Desarrollar su curiosidad, creatividad e interés por conocer.
- k) Desarrollar actitudes y hábitos que les faciliten seguir aprendiendo en los siguientes niveles educativos.
- l) Expresarse libre y creativamente a través de diferentes lenguajes artísticos.
- m) En el caso de establecimientos educacionales con alto porcentaje de alumnos indígenas se considerará, además, como objetivo general, que los alumnos y alumnas desarrollen los aprendizajes que les permiten comprender y expresar mensajes simples en lengua indígena reconociendo su historia y conocimientos de origen.

Artículo 29.- La educación básica tendrá como objetivos generales, sin que esto implique que cada objetivo sea necesariamente una asignatura, que los educandos desarrollen los conocimientos, habilidades y actitudes que les permitan:

1) En el ámbito personal y social:

- a) Desarrollarse en los ámbitos moral, espiritual, intelectual, afectivo y físico de acuerdo a su edad.
- b) Desarrollar una autoestima positiva y confianza en sí mismos.
- c) Actuar de acuerdo con valores y normas de convivencia cívica, pacífica, conocer sus derechos y responsabilidades, y asumir compromisos consigo mismo y con los otros.
- d) Reconocer y respetar la diversidad cultural, religiosa y étnica y las diferencias entre las personas, así como la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y desarrollar capacidades de empatía con los otros.
- e) Trabajar individualmente y en equipo, con esfuerzo, perseverancia, responsabilidad y tolerancia a la frustración.
- f) Practicar actividad física adecuada a sus intereses y aptitudes.
- g) Adquirir hábitos de higiene y cuidado del propio cuerpo y salud.

2) En el ámbito del conocimiento y la cultura:

- a) Desarrollar la curiosidad, la iniciativa personal y la creatividad.
- b) Pensar en forma reflexiva, evaluando y utilizando información y conocimientos, de manera sistemática y metódica, para la formulación de proyectos y resolución de problemas.
- c) Comunicarse con eficacia en lengua castellana, lo que implica comprender diversos tipos de textos orales y escritos adecuados para la edad y expresarse correctamente en forma escrita y oral.
- d) Acceder a información y comunicarse usando las tecnologías de la información y la comunicación en forma reflexiva y eficaz.
- e) Comprender y expresar mensajes simples en uno o más idiomas extranjeros.
- f) Comprender y utilizar conceptos y procedimientos matemáticos básicos, relativos a números y formas geométricas, en la resolución de problemas cotidianos, y apreciar el aporte de la matemática para entender y actuar en el mundo.
- g) Conocer los hitos y procesos principales de la historia de Chile y su diversidad geográfica, humana y socio-cultural, así como su cultura e historia local, valorando la pertenencia a la nación chilena y la participación activa en la vida democrática.
- h) Conocer y valorar el entorno natural y sus recursos como contexto de desarrollo humano, y tener hábitos de cuidado del medio ambiente.
- i) Aplicar habilidades básicas y actitudes de investigación científica, para conocer y comprender algunos procesos y fenómenos fundamentales del mundo natural y de aplicaciones tecnológicas de uso corriente.
- j) Conocer y apreciar expresiones artísticas de acuerdo a la edad y expresarse a través de la música y las artes visuales.

En el caso de los establecimientos educacionales con alto porcentaje de alumnos indígenas, se considerará, además, como objetivo general, que los alumnos y alumnas desarrollen los aprendizajes que les permitan comprender diversos tipos de textos orales y escritos, y expresarse en forma oral en su lengua indígena.

Artículo 30.- La educación media tendrá como objetivos generales, sin que esto implique que cada objetivo sea necesariamente una asignatura, que los educandos desarrollen los conocimientos, habilidades y actitudes que les permitan:

1) En el ámbito personal y social:

- a) Alcanzar el desarrollo moral, espiritual, intelectual, afectivo y físico que los faculte para conducir su propia vida en forma autónoma, plena, libre y responsable.
- b) Desarrollar planes de vida y proyectos personales, con discernimiento sobre los propios derechos, necesidades e intereses, así como sobre las responsabilidades con los demás y, en especial, en el ámbito de la familia.
- c) Trabajar en equipo e interactuar en contextos socio-culturalmente heterogéneos, relacionándose positivamente con otros, cooperando y resolviendo adecuadamente los conflictos.
- d) Conocer y apreciar los fundamentos de la vida democrática y sus instituciones, los derechos humanos y valorar la participación ciudadana activa, solidaria y responsable, con conciencia de sus deberes y derechos, y respeto por la diversidad de ideas, formas de vida e intereses.
- e) Desarrollar capacidades de emprendimiento y hábitos, competencias y cualidades que les permitan aportar con su trabajo, iniciativa y creatividad al desarrollo de la sociedad.
- f) Tener hábitos de vida activa y saludable.

2) En el ámbito del conocimiento y la cultura:

- a) Conocer diversas formas de responder a las preguntas sobre el sentido de la existencia, la naturaleza de la realidad y del conocimiento humano.
- b) Pensar en forma libre y reflexiva, siendo capaces de evaluar críticamente la propia actividad y de conocer y organizar la experiencia.
- c) Analizar procesos y fenómenos complejos, reconociendo su multidimensionalidad y multicausalidad.
- d) Expresarse en lengua castellana en forma clara y eficaz, de modo oral y escrito; leer comprensiva y críticamente diversos textos de diferente nivel de complejidad, que representen lo mejor de la cultura, y tomar conciencia del poder del lenguaje para construir significados e interactuar con otros.
- e) Usar tecnología de la información en forma reflexiva y eficaz, para obtenerla, procesarla y comunicarla.
- f) Comprender el lenguaje oral y escrito de uno o más idiomas extranjeros, y expresarse en forma adecuada.
- g) Comprender y aplicar conceptos, procedimientos y formas de razonamiento matemático para resolver problemas numéricos, geométricos, algebraicos y estadísticos, y para modelar situaciones y fenómenos reales, formular inferencias y tomar decisiones fundadas.

- h) Comprender y aplicar conceptos, teorías y formas de razonamiento científico, y utilizar evidencias empíricas, en el análisis y comprensión de fenómenos relacionados con ciencia y tecnología.
- i) Conocer la importancia de la problemática ambiental global y desarrollar actitudes favorables a la conservación del entorno natural.
- j) Comprender y valorar la historia y la geografía de Chile, su institucionalidad democrática y los valores cívicos que la fundamentan.
- k) Conocer los principales hitos y procesos de la historia de la humanidad y en especial aquellos aspectos de carácter político, culturales y religiosos de relevancia para la sociedad chilena y tener conciencia de ser parte de un mundo globalizado.
- l) Tener un sentido estético informado y expresarlo utilizando recursos artísticos de acuerdo a sus intereses y aptitudes.

En el caso de los establecimientos educacionales con alto porcentaje de alumnos indígenas se considerará, además, como objetivo general, que los alumnos y alumnas desarrollen los aprendizajes que les permitan mantener su dominio de la lengua indígena y el conocimiento de la historia y la cultura de su pueblo.

En el caso de los establecimientos educacionales que ofrezcan la formación diferenciada técnico profesional y artística, se consideran, además, como objetivos generales, los aprendizajes requeridos por el perfil de egreso de las respectivas especialidades que impartan” (Ley General de Educación, pp. 9-12)

Control del Proceso educativo

“Asimismo, podrá acceder libremente a los establecimientos educacionales y dependencias administrativas del sostenedor, a objeto de realizar las funciones que le son propias. También podrá acceder a cualquier documento, libro o antecedente que sea necesario para fines de fiscalización, sin alterar el normal desenvolvimiento de las actividades del afectado, y examinar, por los medios que estime del caso, todas las operaciones, bienes, libros, cuentas, archivos y documentos de las personas y/o entidades fiscalizadas, y disponer de todos los antecedentes que juzgue necesarios para la mejor fiscalización. Las mismas facultades tendrá la Superintendencia respecto de los terceros que administren y presten servicios a los establecimientos educacionales” (Mensaje de Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de La Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, p.18)

“Enseguida, el proyecto establece que la evaluación del sistema educativo se realizará a través de distintos procesos: el diseño y aplicación de mediciones, de carácter nacional, de logros de aprendizaje; aplicaciones de mediciones internacionales de logros de aprendizaje; evaluación de desempeño de establecimientos y sus sostenedores; auditoría selectiva del proceso de evaluación de desempeño establecidos en la ley; auditorías selectivas de evaluación de desempeño docente de aula, y docente directivo y técnico pedagógicos de los establecimientos municipales; validación de dichos procesos en los establecimientos

particulares subvencionados y en aquellos regidos por el Decreto Ley N° 3.166, de 1980, como de aquellos establecimientos particulares pagados que lo soliciten; y auditorías de rendición de cuentas.

El proyecto establece, además, las bases de la evaluación para cada ámbito a ser evaluado: sostenedor, establecimientos, alumnos, docentes” (Mensaje de Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de La Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, pp.22-23)

“Artículo 11.- Para el cumplimiento de sus funciones la Agencia tendrá las siguientes atribuciones:

a) Diseñar, implementar y aplicar un sistema de medición de los resultados de aprendizaje de los alumnos, en función del grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje, referidos a los objetivos generales señalados en la ley y sus respectivas bases curriculares. Asimismo, deberá diseñar, implementar y aplicar un sistema de medición de los otros indicadores de calidad educativa.

El sistema nacional de medición del grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje de los alumnos, así como la medición del grado de cumplimiento de los otros indicadores de la calidad educativa, será de aplicación obligatoria para todos los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado. La Agencia podrá realizar las mediciones respectivas directamente o por medio de terceros. Las mediciones del grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje de los alumnos, referidos a los objetivos generales señalados en la ley y sus respectivas bases curriculares y de los otros indicadores de calidad educativa, se realizarán mediante instrumentos y procedimientos estandarizados, válidos, confiables, objetivos y transparentes. En el caso de los instrumentos referidos a la medición del cumplimiento de los estándares de aprendizaje, estos se aplicarán en forma periódica en distintos cursos y sectores de aprendizaje, en forma censal a lo menos en algún curso, tanto del nivel de enseñanza básica, como de enseñanza media.

b) Coordinar la participación de Chile en mediciones de carácter internacional sobre logros de aprendizaje de los alumnos.

c) Diseñar, implementar y aplicar un sistema de evaluación de desempeño de los establecimientos educacionales subvencionados o que reciban aportes del Estado, y sus sostenedores referidos a los estándares indicativos, cuya finalidad será orientar el mejoramiento continuo de los establecimientos, a través de recomendaciones.

d) Aplicar e interpretar administrativamente las disposiciones de esta ley y sus reglamentos e impartir instrucciones de general aplicación, en las materias de su competencia.

e) Elaborar informes evaluativos, basados en los estándares indicativos de desempeño mencionados en la letra c) de este artículo, que incluyan los resultados educativos, pudiendo incorporar recomendaciones de carácter indicativo para mejorar el desempeño de los establecimientos educacionales y sus sostenedores. Estos informes serán de carácter público.

- f) Requerir al Ministerio de Educación y a la Superintendencia, en su caso, la adopción de las medidas pertinentes derivadas de la ordenación de los establecimientos educacionales.
- g) Validar los mecanismos de evaluación de los docentes de aula, docentes directivos y de los docentes que cumplen la función técnico pedagógica que presenten voluntariamente los establecimientos educacionales particulares pagados y subvencionados y los sistemas de evaluación complementarios del sector municipal, de corporaciones municipales o de otras entidades creadas por ley.
- h) Poner a disposición del público la información que, con motivo del ejercicio de sus funciones, recopile respecto de establecimientos educacionales, sostenedores, docentes y alumnos.

En caso alguno la publicación incluirá la individualización de los alumnos. Sin perjuicio de lo anterior, los padres y apoderados deberán ser informados de los resultados obtenidos por sus hijos o pupilos cuando las mediciones tengan validez y confiabilidad estadística a nivel individual, sin que tales resultados puedan ser publicados ni usados con propósitos que puedan afectar negativamente a los alumnos, tales como selección, repitencia, cancelación o condicionalidad de matrícula u otros similares.

- i) Administrar los registros creados por ley que sean necesarios para ejercer sus funciones.
- j) Elaborar índices, estadísticas y estudios relativos al sistema educativo y efectuar publicaciones en el ámbito de su competencia.

Asimismo, elaborará informes acerca de la cobertura de las diversas materias del currículum nacional, como también evaluaciones respecto del desempeño de los establecimientos educacionales.

- k) Ingresar a los establecimientos educacionales y sus dependencias, con el fin de realizar las evaluaciones de logros de aprendizaje y mediciones del cumplimiento de otros indicadores de calidad educativa. En el caso de las visitas evaluativas y demás atribuciones que le encomienda la ley, el ingreso deberá ser avisado al sostenedor y no podrá alterar el normal desarrollo de las actividades pedagógicas del establecimiento educacional” (Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de La Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, pp. 5 – 6, artículo 11)

“Artículo 29.- Los establecimientos educacionales de Desempeño Insuficiente deberán recibir apoyo técnico pedagógico. Para ello podrán recurrir al Ministerio de Educación, que prestará este servicio directamente o a través de una persona o entidad del Registro Público de Personas o de Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo del Ministerio de Educación. Este apoyo deberá brindarse, a lo menos, hasta que dicho establecimiento abandone dicha categoría. En todo caso, sólo podrá brindarse por un plazo máximo de 4 años.

Con todo, los establecimientos educacionales a que se refiere el inciso anterior que no logren ubicarse en una categoría superior, pero que muestren una mejora significativa, deberán continuar recibiendo apoyo hasta por un año más” (Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de La Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, p.12)

“Artículo 21.- El Ministerio de Educación verificará el cumplimiento del Plan de Mejoramiento Educativo que es parte constitutiva del Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa. La Agencia de la Calidad de la Educación, como parte de la evaluación de estándares indicativos de desempeño para los establecimientos y sus sostenedores a que se refiere el artículo 6° de la ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, realizará orientaciones para la mejora del Plan de Mejoramiento Educativo y su implementación.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero, la Superintendencia de Educación evaluará anualmente el cumplimiento de las obligaciones legales que establece el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa por el sostenedor para cada establecimiento educacional emergente” (Ley de Subvención Escolar Preferencial, p. 13, artículo 21)

“7. Control, intervención y apoyo.

Son los recursos e instrumentos no financieros para asistir a los actores e instituciones en el logro de los estándares de desempeño. Esto incluye inspecciones para asegurar que se cumplen los requisitos de operación, asistencia técnica-pedagógica a docentes y directivos, así como facilitar y coordinar el apoyo institucional y redes de apoyo (Estado y privados)” (Mensaje de Ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de La Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, p.10)

“Desarrollo Satisfactorio:

Los profesores conocen las Bases Curriculares y los programas de estudio, lo que permite que las planificaciones abarquen la totalidad del currículum y estén ajustadas al nivel de profundidad estipulado.

Los profesores elaboran planificaciones anuales para todas las asignaturas por curso, en las que se calendarizan los objetivos de aprendizaje que se cubrirán durante el año, considerando los días hábiles disponibles” (Estándares Indicativos de Desempeño, p.74)

“Desarrollo Satisfactorio:

El director y el equipo técnico-pedagógico efectúan observaciones de clases regularmente (al menos una vez al semestre a cada profesor o una observación semanal por directivo), con el fin de reflexionar con los docentes sobre la manera de mejorar el aprendizaje de los estudiantes” (Estándares Indicativos de Desempeño, p. 75)

“Desarrollo Satisfactorio:

El director y el equipo técnico-pedagógico hacen un seguimiento de la implementación curricular por curso y asignatura para asegurar su cobertura: llevan el detalle de los objetivos cubiertos según el reporte de los profesores, la revisión de cuadernos y pruebas, y las observaciones de clases” (Estándares Indicativos de Desempeño, p.76)

“Las visitas de evaluación y orientación son visitas presenciales al establecimiento y su sostenedor, en las que un equipo de expertos en educación y gestión elabora un diagnóstico del desempeño del establecimiento, tomando como referencia orientadora los Estándares Indicativos de Desempeño. La Agencia de Calidad definirá el tipo de visita que requiere el establecimiento según sus necesidades de mejora. Esta puede ser:

Visita integral: Se evalúan todas las dimensiones de los Estándares Indicativos de Desempeño.

Visita temática: Se evalúa solo una o algunas de las dimensiones de los Estándares Indicativos de Desempeño

Visita de aprendizaje: Su objetivo es recabar información sobre buenas prácticas de gestión educativa” (Estándares Indicativos de Desempeño, p.21)

“Los Estándares Indicativos de Desempeño comprenden:

Definición: Enunciado que describe de manera sucinta el proceso de gestión al que se refiere el estándar.

Rúbrica: Criterios que describen los procedimientos, prácticas, cualidades o logros más relevantes del proceso de gestión definido.

Comprende cuatro niveles de desarrollo:

Desarrollo débil

El proceso de gestión no se ha implementado o presenta problemas que dificultan el funcionamiento del establecimiento. Este nivel da cuenta de la inexistencia del proceso de gestión, o bien grafica prácticas que revelan deficiencias o faltas graves. Refleja la necesidad de trabajar urgentemente con miras a su implementación.

Desarrollo incipiente

El proceso de gestión se implementa de manera asistemática o incompleta, por lo que su funcionalidad es solo parcial. Este nivel identifica algún grado de desarrollo del proceso de gestión, pero este resulta insuficiente. Reconoce una implementación en la dirección correcta, pero que requiere ser mejorada.

Desarrollo satisfactorio

El proceso de gestión se encuentra instalado, es estable y efectivo, ya que cumple con los procedimientos, prácticas, cualidades o logros necesarios para que sea funcional. Este nivel describe un desarrollo adecuado del proceso de gestión, acorde con la realidad del sistema educacional chileno. Se espera que los establecimientos alcancen este nivel.

Desarrollo avanzado

El proceso de gestión se encuentra instalado, es estable y efectivo, e incluye prácticas institucionalizadas, destacadas o innovadoras que impactan positivamente en el

funcionamiento del establecimiento. Este nivel describe un desarrollo del proceso de gestión que excede los parámetros esperados. Reconoce una implementación ejemplar, y muestra una perspectiva de mejora y un horizonte de desafío a los establecimientos que han alcanzado el nivel de desarrollo satisfactorio” (Estándares Indicativos de Desempeño, p. 34)