



Universidad de Chile

Instituto de la Comunicación e Imagen

Escuela de Periodismo

LA GRAN ESPERA DE LOS PROFESORES

Un ensayo periodístico sobre la nueva carrera docente en Chile

PAULINA ANDREA SALAZAR VERA

MEMORIA PARA OPTAR AL TITULO DE PERIODISTA

Categoría: Ensayo periodístico

Profesor guía: Cristián Cabalín

SANTIAGO DE CHILE

4 DE NOVIEMBRE DE 2016

ÍNDICE

Introducción	4
El rol del profesor en la historia de Chile	12
Profesor evangelizador.....	13
Centralismo	15
Perfil ligado a la izquierda	18
Llegó la democracia	23
Los ajustes después de los 90.....	25
Participación de profesores	27
El silencio y nacimiento.....	29
El mercado en la educación chilena	32
La resistencia	33
El arribo del mercado.....	35
Los cambios	38
Las consecuencias	41
La promesa incumplida.....	43
El momento de la Concertación	45
Las políticas tras la dictadura.....	48
Crisis de confianza.....	51
La fuerza del movimiento	53
La gran espera: 16 años y más	60
Un repaso por los 90	61
Un estatuto desgastado.....	63
Crisis: malos resultados	67
¿Contradicción?	69
Aterrizaje de la OCDE	72
Los secundarios al mando	74
¿Y los profesores?.....	77
Otra alerta desde el exterior	78
Cambio de mando	80

La gran espera	82
La espera se concreta: ¿Valió la pena?.....	86
Los primeros 100 días	88
Negociación con profesores	90
Habemus proyecto	93
La realidad de los profesores	95
El proyecto inicial.....	97
Los “peros” al proyecto	99
Gobierno sigue cediendo.....	103
Los cambios	109
Debate por ley	110
Un juicio crítico a la ley	111
Los aletazos tras la aprobación.....	115
Epílogo	118
Bibliografía.....	121
Anexos.....	124

INTRODUCCIÓN

A principios de los 80, la dictadura militar instaló un nuevo sistema educacional en Chile exportado por los profesionales conocidos como Chicago Boys¹. El plan cambió el mapa educacional, el país pasó a un modelo que se destacaba por una marcada influencia del Estado, a uno que enfatizaba la participación del sector privado como trampolín de impulso para extender y fortalecer la educación chilena. Al menos esa era la promesa.

En ese entonces, el sector privado en Chile educaba al 22% de la matrícula. Un escenario que quedó en el pasado, al poco andar de la reforma de los 80 la matrícula en colegios privados creció al 40% (Bellei, El Gran Experimento, 2015). ¿La consecuencia? La mano de los empresarios privados atiende hoy al 62% del total de la matrícula de alumnos de educación básica y media (Centro de Estudios, 2015).

Paralelo a estos cambios, las autoridades de los 80 decidieron, también, cambiar el esquema administrativo de las escuelas que, en ese entonces, dependían directamente del Ministerio de Educación (Mineduc). Con la reforma, los colegios pasaron a estar bajo la tutela de los municipios a nivel nacional. El traspaso contempló a los estudiantes matriculados en cada dependencia, la infraestructura y también los profesores.

Estos últimos fueron uno de los actores más perjudicados con el cambio de la reforma construida en dictadura. Antes del golpe militar de 1973, los docentes que trabajaban en el sector público asumían un rol de funcionarios estatales y bajo el amparo de un estatuto laboral especial. Todo esto se liquidó y los profesores pasaron a ser sujetos de la legislación común (Núñez, 2004).

De esta forma, el sistema educacional chileno cambió sus bases y pasó de una lógica vista desde el prisma social a una de mercado. Ejemplo de esto es que se instauró la

¹ Se trata de un grupo de economistas conocidos como los Chicago Boys que realizaron un posgrado en la U. de Chicago en Estados Unidos gracias a un convenio de ese plantel con la U. Católica de Chile, el que comenzó en la década de 1960.

subvención escolar en base a la asistencia de los alumnos que generó, después, la competencia entre escuelas por captar a estudiantes.

En este nuevo esquema, se creó en 1988 un sistema de medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) que buscaba nutrir con información a los padres a la hora de optar por un colegio. El instrumento se convirtió, finalmente, en un mecanismo de presión para los profesores dado que los resultados del test estaban asociados a incentivos monetarios para aquellos docentes que lograban los mejores puntajes.

Con los resultados en manos del Simce, se comenzaron a clasificar los establecimientos en aquellos de “buena” o “mala” categoría de acuerdo al puntaje logrado en la prueba. Una tradición que, con los años, aumentó la segregación escolar, según estudios nacionales, y que el actual gobierno de Michelle Bachelet intentó desarmar, en parte, reduciendo el número de pruebas Simce y eliminando la idea del ranking de establecimientos.

La propuesta del régimen militar era, con la inclusión del sector privado, ampliar la cobertura educacional en el país. Ese punto se cumplió con éxito, sobre todo después de 1989 cuando se impulsó el financiamiento compartido (Ficom), el que permitía a las familias y apoderados aportar recursos a la educación en colegios que recibieran la subvención estatal.

Cuatro años después, en 1993, el gobierno de la época promulgó la ley N° 19.247, que permitió modificar las regulaciones y extender este tipo de financiamiento escolar en el país. Con ello, se dio pie a la expansión del sistema de copago, que hoy abarca al 68% de la matrícula del sistema escolar particular subvencionado. Esta política comenzó a eliminarse tras la promulgación, en 2015, de la Ley de Inclusión que busca terminar con el copago, selección y lucro del sistema escolar.

Pese a la expansión en la matrícula, la reforma de los 80 no logró mejoras educacionales. De acuerdo a los estudios de distintos expertos en el país, la participación de

privados no ha mejorado la calidad de enseñanza e incluso no hay evidencia alguna que los colegios subvencionados y particular pagado “eduquen mejor” que los particulares.

Uno de estos ejemplos son los resultados de la prueba PISA en 2014. Según la experta y actual investigadora del Mide UC, Lorena Meckes, “un hijo de familia de gerentes en Chile logra un nivel de aprendizaje menor que un alumno de padres con ocupaciones elementales en Irlanda y Alemania. Esto quiere decir que estamos desafiados hasta en los colegios más privilegiados del país, hay un largo trecho que recorrer” (La Tercera, 2014).

En este escenario, poco se ha hecho para fortalecer la labor de los profesores, quienes son los que enseñan y batallan día a día en la sala de clases con los alumnos. En esta materia, el primer paso en democracia, se dio en 1991 cuando se creó el Estatuto Docente que tenía como objetivo regular el ejercicio de la docencia, especialmente, en los colegios municipales.

Sin duda, fue un logro para los profesores que venían experimentando un deterioro en su carácter profesional, ya que tras los cambios en dictadura pasaron a ser un actor más dentro de la máquina de mercado educacional. Una postura contraria a las recomendaciones hechas por la literatura internacional que recomiendan fortalecer el rol del profesor para alcanzar las mejoras estructurales en el sistema (Barber & Mourshed, 2008).

Tras más de una década de silencio en políticas públicas estructurales enfocadas en los docentes, la actual Presidenta Michelle Bachelet anunció, en su programa de gobierno para el segundo mandato, un paquete de acciones con el fin de mejorar el sistema educacional en el país. Prometía, incluso, colocar en el corazón de la reforma a los docentes.

De esas promesas, surgió el proyecto de Desarrollo Profesional Docente que fue, tras nueve meses de tramitación, aprobado y promulgado en marzo del 2016.

El presupuesto del gobierno para reformar el sistema educacional es ajustado. De lo recaudado por la reforma tributaria, 5.000 millones de dólares se destinarán al ítem de

Educación. De ese monto, 2.300 millones de dólares nutrirán la nueva política nacional docente.

Para expertos como el sociólogo de la U. de Chile e investigador del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE), Cristián Bellei, por ejemplo, el paso del gobierno en dirección a mejorar las condiciones de los profesores despertaba las promesas inconclusas por varios gobiernos anteriores y muchos, incluso, señalaban que por fin se estaba invirtiendo donde se debía, en los profesores. Según estudios internacionales y cifras de la OCDE, para fortalecer un sistema educacional debe ser prioridad mejorar las condiciones laborales de quienes enseñan a los niños y jóvenes.

El consenso es que la nueva política docente es un avance con respecto a lo que ya existía. Sin embargo, la limitación y la forma de distribuir los recursos entrampó la mejora necesaria mínima, según muchos expertos, para lograr un pie inicial exitoso y de impacto profundo en la educación de los alumnos.

La misma apreciación tenían, durante la tramitación, los parlamentarios de las comisiones de Educación tanto del Senado como de la Cámara. Tan así que, ante las interrogantes, el ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, explicó que “me impresiona que tengamos vergüenza y estemos describiendo esto como un paso pequeño. Es el paso más grande en política pública en educación del país. Estamos poniendo más plata en algo como nunca lo había hecho Chile. (...) El esfuerzo que está haciendo Chile es gigantesco”². La declaración respondía a la negativa por disminuir las horas lectivas (trabajo en el aula) versus no lectivas (preparación de clases) que actualmente tienen una proporción de 75% versus 25%, respectivamente. La ley establece que se alcanzará una fórmula máxima de 60% y 40%.

² Diario La Tercera. 2015. “Valdés sobre carrera docente: "Es el esfuerzo más grande de Chile"”: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/08/680-643546-9-valdes-sobre-carrera-docente-es-el-esfuerzo-mas-grande-de-chile.shtml>

La preocupación, tanto de los expertos como parlamentarios, recae en que una de las formas de mejorar las condiciones de los docentes es entregándoles a los profesionales más tiempo para preparar sus clases. Todo esto con el objetivo de no alargar sus horas laborales a su vida personal.

La negativa de Hacienda respondía al ajustado presupuesto, dado que unos 1.300 millones de dólares ya habían sido destinados a Ley de Inclusión y el resto tenía un destino claro: educación superior y, en especial, a la política de gratuidad. Finalmente, el cambio en la fórmula de horas lectivas versus no lectivas en la ley quedó atada al crecimiento económico del país.

Para muchos parlamentarios el freno de aumentar la inversión para los docentes era contraproducente y contradictorio con la idea del gobierno de fortalecer el sistema, y sobre todo impensable que la razón fuera por apostar a la gratuidad en educación superior.

Las razones de falta de recursos en la ley aterrizaron, también, en cuestiones como potenciar los recursos para aquellos profesores que optaran por enseñar en las escuelas más vulnerables del país. El bono estipulado en la ley es de cerca de \$45.000 para un docente con un contrato por 44 horas.

A juicio de la investigadora del Centro de Políticas Públicas (CEP) y miembro del Plan Maestro, Sylvia Eyzaguirre, “si logramos atraer a jóvenes talentosos a la profesión docente, pero no logramos que trabajen en los sectores más desfavorecidos, arriesgamos aumentar la inequidad de nuestro sistema educacional. Los incentivos que propone la actual ley no son atractivos. (...) El monto del bono aumenta con los años de experiencia y según el nivel de desarrollo profesional, pero sigue siendo poco atractivo”.

El informe McKinsey, las cifras de la OCDE y expertos nacionales de todas las líneas ideológicas están de acuerdo con la premisa de que la mayor reforma debería estar centrada en fortalecer la educación escolar. Y para ello, entonces, es necesario mejorar las condiciones de ingreso, la carrera y las condiciones laborales de los docentes chilenos que

son los que tienen, además, la más alta tasa de tiempo frente a los alumnos, menos tiempo para preparar sus clases comparados con sus pares de la OCDE y que atienden en promedio a 30 alumnos en sala. El gobierno está consciente de esto y de los estudios, sin embargo, la ley se promulgó sin “ni un peso más”, como señaló desde un comienzo a los medios el ministro Valdés.

La decisión que fue ampliamente discutida en el Congreso. El senador de Renovación Nacional, Andrés Allamand, señaló que “entre carrera docente y gratuidad universitaria es fundamental priorizar a los profesores y mejorar los sistemas de créditos y becas para la educación superior. En un marco de estrechez económica, se debe invertir donde se genere mayor impacto y no para cubrir los gastos de los sectores más acomodados”³.

En ese escenario hubo bastante debate sobre si el énfasis de la inversión que se estaba haciendo era correcta o no y sobre si la política que quería construir el gobierno era la adecuada para mejorar el Estatuto Docente.

La discusión fue tal que el gremio de profesores, agrupaciones de apoderados, expertos, sostenedores de colegios y políticos salían en medios de comunicación hablando sobre qué era lo mejor para la educación chilena. El ruido, para muchos, se extendió por varios meses. Tan así, que durante los primeros meses de tramitación, el Colegio de Profesores, liderado por Jaime Gajardo, manifestó su opinión contra el proyecto y extendió un paro nacional en los colegios municipales por 57 días.

Analizar si la política de Desarrollo Profesional Docente tendrá resultados positivos o negativos, es tarea para un par de años más. Sin embargo, a meses de ser promulgada las preocupaciones se mantienen.

³ Diario La Tercera. 2015. “Carrera docente: senadores dicen que bono de retiro permanente no tiene futuro”: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/09/680-646956-9-carrera-docente-senadores-dicen-que-bono-de-retiro-permanente-no-tiene-futuro.shtml>

Considerando lo anterior, es evidente que los profesores constituyen el pilar angular del sistema educacional y que sólo mejorando las interacciones que suceden en la sala de clases se podrá mejorar el aprendizaje, en especial, para los alumnos de alta vulnerabilidad. De esta forma, se podrá “igualar la cancha”.

Por ello, es necesario documentar, a través de un ensayo periodístico, el proceso de formulación de una nueva política docente que implica explicar el rol que ha tenido el profesor en la historia chilena, el sistema educacional y cómo se abrió camino el Estado para impulsar, después de varios años, una política que significa un avance para mejorar las condiciones de los profesionales.

Son estas preocupaciones en las que esta memoria de título pretende profundizar. Para esto, el siguiente trabajo se ha dividido en cuatro capítulos, siendo el primero el que dará cuenta del rol que ha tenido el profesor en la historia del país y del sistema educacional.

El segundo, en tanto, es un capítulo de contexto, donde se tratará de dar cuenta de la historia educacional y como ésta se fue construyendo con el tiempo.

El capítulo tres da cuenta del tiempo que tuvieron que esperar los docentes para, después de la promulgación del Estatuto Docente en los 90, reformar la normativa que - a ojos de todos - estaba obsoleta. Tan así, que el año 2000 el gobierno de Lagos planteó la necesidad de cambio, pero no se lograron modificaciones estructurales. De eso pasaron 16 años y tras este periodo se logró la anhelada nueva carrera docente.

El cuarto y último capítulo profundiza en el detalle de cómo se construyó la política nacional docente recién promulgada, la trastienda política y las negociaciones detrás de la reforma con más inversión durante el segundo mandato de la presidenta Bachelet. Y se refiere, también, a la lucha que tuvo la tramitación de la política por conseguir más recursos y el ruido que generó en la discusión la promesa emblemática de este gobierno: la gratuidad en educación superior.

EL ROL DEL PROFESOR EN LA HISTORIA DE CHILE

Era diciembre del 2004 cuando José Arancibia, con el resultado de la PSU en sus manos, decidió apostar, finalmente, por estudiar pedagogía. Si bien la decisión fue acogida por su familia, surgieron dudas como: *“es una profesión “bonita”, pero mal pagada; tienes claro que no te harás millonario”*, le decía su madre a José cuando él hizo *click* en Pedagogía como primera opción en su cartilla de postulación a la universidad.

En Chile, estos temores son compartidos por muchas familias que ven que sus hijos deciden estudiar pedagogía. Sin embargo, muchos creen que ser docente es una de las labores más importantes.

Según la encuesta de Elige Educar y Adimark de diciembre del 2015, el 78% de los encuestados señaló que está “muy de acuerdo” con la idea de que los profesores realizan un aporte a la sociedad mayor que el de cualquier otra profesión. Con esto, podríamos pensar que, al igual que lo que manifiesta la evidencia internacional, la influencia de un profesor en un alumno es significativa en su desarrollo personal y académico.

En esa lógica, entonces, podríamos entender que ser profesor debiese ser tan importante como ser médico. En otros países lo es. Es el caso de Finlandia: quienes estudian Pedagogía deben cursar 7 años en la universidad. Así lo explica el experto en educación y actual jefe de la División General de Educación General, DEG, del Ministerio de Educación (Mineduc), Juan Eduardo García Huidobro: “Finlandia logró hacer una política en la cual para poder enseñar en la escuela es necesario poseer un magíster. Las autoridades fueron subiendo las exigencias hasta llegar a que hoy ser profesor en ese país significa haber cursado una carrera y después hacer una especialización de dos años. Es decir, lo equivalente a la preparación de un médico en Chile”⁴.

⁴ Entrevista con la autora realizada el primer semestre de 2016.

Sin embargo, ese nivel de importancia y valoración dista mucho de la realidad chilena. Al mismo grupo de personas encuestadas le preguntaron: ¿cuán interesado estaría usted o su hijo de estudiar para ser profesor?, y sólo la mitad manifestó estarlo. En cambio, sobre estudiar Medicina, el 83% se mostró a favor. Las razones apuntarían, según el sondeo, a que el 21% de los encuestados se mostró en contra de la frase “los profesores en Chile tienen buenas remuneraciones” (Encuesta Elige Educar y Adimark, 2015).

Profesor evangelizador

Toda historia tiene un comienzo y en Latinoamérica la labor del profesor comenzó de mano de la Iglesia Católica. Esta relación logró asimilar la figura del docente con la de un iluminador que traía luz a los alumnos. “La apología de la figura del maestro ha sido constitutiva de la cultura escolar: identificado como apóstol, guía, conductor, consejero, sembrador de semillas, ángel guardián, luz, semilla del saber, vanguardia, el maestro y la labor docente han sido típicamente asociados a un conjunto de virtudes (mística, bondad, abnegación, sacrificio, sabiduría, paciencia)” (Núñez, 2004, pág. 3).

En Chile la historia fue muy parecida y las escuelas se empezaron a masificar a lo largo del país de la mano, también, de las distintas corrientes de la Iglesia Católica, como lo son los colegios Salesianos o Jesuitas.

Todo esto, claro, dada nuestra historia de colonización por la Corona española. Así lo constata, por ejemplo, Iván Núñez en su texto *La Identidad de los Docentes, una mirada histórica en Chile*, donde explica que en la etapa temprana de implementación de escuelas durante la dominación hispánica en el país, los primeros educadores fueron religiosos. De hecho, el experto advierte que, en esa época, la formación se dejó en manos de personas no tan ilustradas cuyo único requisito era leer y escribir, por ejemplo.

En esta etapa, y dado la experiencia de enseñanza que tenía la Iglesia, el Estado se apoyó de su experticia para extender la educación en el país. Uno de estos casos ocurrió

bajo el gobierno de Manuel Montt, cuando le encargó a las religiosas francesas que fundaran la primera escuela normal femenina en Chile (1854).

En esta lógica, el Estado entendió la importancia de la educación y cómo la labor docente, ligada al apostolado, podía influir en el control de todos los que habitaban el territorio. Un hecho que apostaban a cambiar y es por esto que su inserción al sistema estuvo ligada a la construcción de identidad de los profesores entendiendo, así, su labor como una función pública y la apuesta por la educación laica, desmarcándose de a poco de la Iglesia.

El lazo entre el Estado y la Iglesia se marcó en el reglamento para los Maestros de primeras letras de 1813, donde se establece que quienes postulen a ser maestro deberán tener un vasto conocimiento en la doctrina cristiana y quienes logren ser calificados serán individuos “que han de ser mirados con toda consideración y honor; por consiguiente, sus personas son de las más respetables; quedan exentos de todo servicio militar y cargas *concejiles*, y el gobierno los tendrá presentes para dispensarles una particular protección” (Núñez, 2004, pág. 7).

Este es uno de los hechos que dio pie a la condición funcionaria pública de los docentes. Hacia 1840 se inició en Chile un sistema escolar público, el que empezó por iniciativa estatal propia. Tan así que años después, se le encargó a la recién creada Universidad de Chile (1842) la Superintendencia de Educación Pública y a su consejo de facultades la labor de mejorar los estudios relacionados con la enseñanza y la dictación de reglamentos administrativos para todos los establecimientos. (Núñez, 2004)

Paralelo a esto, se inició un proceso de profesionalizar la labor docente en 1842, cuando bajo la presidencia de Manuel Bulnes, se afirmaba que la instrucción primaria “tenía que ser comunicada por maestros idóneos y de conocida moralidad y mediante métodos fáciles (...) que la hagan extensiva a todas las clases de la sociedad”. (Núñez, 2004, pág. 8)

De esta forma, entonces, se crearon las escuelas normales bajo la inspiración de un modelo francés que fue instalado en el siglo XVIII por el sacerdote Jean-Baptiste de La Salle y que tenían como objetivo formar a los docentes.

Otro reflejo de la creación de identidad del profesor - por parte del Estado - es la Ley Orgánica de Instrucción Primaria de 1860, en la que se perfila y norma el ejercicio del docente, entre otras cosas. Una normativa similar al Estatuto Docente de 1991 y a la actual ley de Carrera Docente aprobada a fines de enero de 2016.

La normativa de 1860 hizo que en los inicios del siglo XX los docentes pasaran a ser empleados del Estado. Con la importancia que le dio el Estado a esta profesión se entendió, también, que no cualquier persona podía enseñar.

En 1889, se profundizó la profesionalización cuando se creó el primer centro de educación superior encargado de la formación de los maestros: Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile, que décadas después fue separado de dicha universidad por la dictadura militar de Augusto Pinochet.

Centralismo

Ya a comienzos del siglo XX y con este nuevo escenario de mayor estructuración de la enseñanza, se sumó la estandarización de lo que se iba a enseñar en las aulas chilenas. La tarea la llevó a cabo la Dirección Centralizada de la Educación Pública, que definía los programas de enseñanza, la metodología y marcos de planificación didáctica.

Un ejemplo de lo anterior fue el decreto del servicio de inspección de educación primaria dado a conocer en 1930, el que definía como obligaciones de dichos profesionales la orientación y velar por la unificación de las prácticas pedagógicas escolares.

Todo esto era claramente la voluntad del Estado de encuadrar la labor docente. Los profesores que más sufrieron de esta estandarización fueron los de enseñanza primaria en contraposición a los de secundaria, ya que el ingreso de alumnos a estas últimas aulas era mucho más selectivo y se sumaba también el hecho de que la producción de dichos docentes fue menos masiva hasta principios de los años 60.

Esto lo explica claramente la actual coordinadora del departamento de educación de la Municipalidad de Quinta Normal, Inelia Bastías, quien por más de tres décadas se dedicó a hacer clases en colegios públicos. La profesora recuerda que estaba todo estructurado a la hora de hacer clases. “Mi esposo, por ejemplo, egresó de la escuela y en esa época – bajo el gobierno de Frei Montalva - eran escasos los profesores, por lo que dicha administración hizo un programa llamado programas acelerados o los famosos marmicoc, su nombre era porque los preparaban en poco tiempo. Recuerdo que la idea era que esos profesores fueran enviados a los lugares donde no habían docentes y a mi esposo le tocó una escuela rural en el pueblo de Hospital”⁵.

La escasez de profesores se reflejaba, sobre todo, en los lugares alejados del país. “Tan así que a mi esposo, al segundo año, le ofrecieron ser director de una escuela cercana ubicada en la colonia de Kennedy y nos fuimos a vivir para allá, en unas de las parcelas de ahí. Allí nos pasaron una casa que era para el director y al lado había un galpón con salas de clases. La escuela funcionaba doble jornada: tres cursos en la mañana y tres en la tarde”, recuerda Bastías.

De hecho, en esa época muchos de los profesores en aulas ejercían clases sin tener título profesional. “Como había tanto déficit, el director antiguo de mi esposo me ofreció ser profesora y a mí siempre me gustó la enseñanza así que acepté y comencé a hacer clases, sólo con mi título de sexto de Humanidades. Esto fue el 26 de abril de 1969 en la escuela 19 de Hospital⁶”. El único requisito para ingresar a las aulas, en ese tiempo, era haber egresado del colegio.

⁵ Entrevista con la autora a inicios de 2016.

⁶ Es una localidad de la Región Metropolitana ubicada cerca de la comuna de Paine.

Al poco tiempo, cuenta Inelia, el departamento de Maipo de la municipalidad, al cual pertenecía el establecimiento, “nos ofreció capacitarnos los días sábados y durante las vacaciones de invierno y verano. En esas clases nos enseñaban metodología y didáctica. Era súper estructurado lo que nos enseñaban y con eso nos daban herramientas para preparar nuestras clases”. En ese tiempo, los conocimientos impartidos por los maestros “improvisados” se enmarcaban dentro del plan de la Escuela Nacional Unificada. (FEUC & Universidad Católica, 1973) ⁷

El recuerdo de la profesora Bastías le hace eco al sociólogo experto en educación y director del CEPPE UC, Alejandro Carrasco, quien explica que la migración campo-ciudad tuvo un impacto profundo en la creación de la llamada clase media y esto “último se debe, en parte, a la profesión docente entendida en esos tiempos”⁸.

Ése fue justamente el caso de Inelia, también ex directora de uno de los recintos de Quinta Normal, quien se hizo profesora por vocación y necesidad. Para Carrasco esto deja en evidencia que “fueron las clases medias emergentes las que empezaron a mirar la enseñanza como trabajo. Entonces, surge la pregunta ¿quiénes son los profesores?, y eran aquellos que provenían de ciertos estatus socioeconómico y en general de esa migración campo-ciudad”.

Es decir, ser profesor en esa época no era una profesión de estatus. Si decimos, entonces, que educar a un niño es tan importante como intervenir quirúrgicamente a una persona, podemos decir que la historia de los médicos dista de la realidad de los maestros en Chile. Los médicos desde los comienzos fueron ilustrados y todos quienes estudiaban Medicina provenían de la elite, según García Huidobro. En cambio, los primeros profesores formados por el Estado, a partir de 1842, por las escuelas normales, eran elegidos desde el sistema

⁷ La Escuela Nacional Unificada fue un proyecto impulsado por el gobierno de Salvador Allende, el que nació para hacer frente a la crisis educacional del momento. La iniciativa que unificaba los contenidos se aprobó en diciembre de 1971 y llegó a su fin a manos de la dictadura militar.

⁸ En entrevista con la autora durante el primer semestre de 2016.

escolar. Casi a dedo se escogía a los más destacados para ser profesor y a cambio les prometían ascenso social.

“Todos los normalistas ascendieron socialmente. Caso contrario es lo que pasa con los médicos; ellos siempre pertenecieron a un sector de clase alta. Se trata de personas que no tenían ninguna dificultad para ingresar a la universidad y que egresaban de colegios prestigiosos. En este caso, ellos no se hicieron médicos gracias al Estado, sino que gracias a la capacidad monetaria de sus familias”, explica el jefe de Educación General (DEG) del Mineduc.

Esta manera de formar profesores en el país hizo que el Estado considerara necesario estandarizar ciertos aspectos del sistema educacional. Es por esta razón que los estándares de la época tendían más a una pedagogía de la homogeneidad que a una pedagogía de la atención de la diversidad, “quizás como reflejo de las tendencias del capitalismo industrial”, explica Núñez en su texto.

De esta forma, la identidad del profesor fue variando desde una perspectiva evangelizadora hacia una de funcionario de Estado y pasó desde este punto a ser un empleado estatal y técnico. Este perfil, también, se vio modificado en el siglo XX, donde el docente se enfrentó a su empleador, el Estado, por las remuneraciones y condiciones de empleo, surgiendo de esta manera, según Núñez, el profesor como trabajador asalariado.

Por las demandas y exigencias, los profesores tuvieron un acercamiento con los otros trabajadores del sistema, como son los sectores obreros - ya agrupados en sindicatos - con el fin de presionar por sus derechos laborales.

Perfil ligado a la izquierda

El conflicto entre el Estado y los profesores fue escalando a medida que avanzaba el siglo XX, ya en los 60 se llegó a la cúspide de la tensión cuando se intensificaron las

movilizaciones y el conflicto social. Este escenario acuñó, para Núñez, el término del “trabajador de la educación”.

El lazo con otros sindicatos para hacerse escuchar es parte, también, de la identidad del profesor. Este escenario, a juicio del sociólogo experto en educación, Alejandro Carrasco, potenció que los docentes no fueran, más adelante, parte de la élite chilena que influye y toma decisión en las políticas públicas.

“Los profesores ya se venían identificando políticamente con la izquierda y esto, en esa época, era una conexión directa entre tu origen social y tu posición política. Entonces, como consecuencia, durante la dictadura los profesores fueron una profesión muy golpeada en términos de presión, asesinato, persecución y luego con la municipalización vino la exoneración de muchos”, explica el académico de la UC.

Mientras los docentes se organizaban de manera conjunta con otros gremios, en 1973 ocurrió el golpe de Estado en Chile contra el gobierno del Presidente de la República, Salvador Allende.

El golpe se sintió en todo el país, la incertidumbre rondaba las calles de Santiago y la sensación se fue extendiendo a lo largo de Chile. Este sentimiento lo recibió en carne propia Inelia, quien en esa época ya se encontraba haciendo clases en una escuela rural de Hospital. “El golpe me cambió mi vida laboral porque el departamento de Maipo nos hacía capacitación para profesionalizarnos. Era igual que ir a la universidad, íbamos bien junto a mis compañeros, aprendiendo cada vez más sobre didáctica y otras materias, pero justo cuando llegó el golpe todo lo que hicimos lo dejaron anulado porque éramos, nos decían, los frutos de la Escuela Nacional Unificada. Entonces no nos consideraron los años de estudios porque decían que nos estábamos preparando para ser socialistas, que no teníamos idea de nada y eliminaron todo lo que habíamos logrado”, recuerda.

La profesora de enseñanza básica dice que el golpe militar también se sintió en las salas de clases: “A la directora de una escuela cercana la acorralaron, la raparon y se la llevaron

detenida. Nadie sabía por qué”. A esto se suma el miedo por el aterrizaje de los militares a las escuelas. “No se podía decir nada, había que enseñar lo estrictamente apegado a la materia, ni un comentario más. De esta forma, se perdió el trabajo en comunidad, las interacciones que teníamos entre los que trabajábamos con los niños. Esto se silenció con la dictadura”, explica.

En este contexto y con el neoliberalismo haciendo eco en cada aspecto de la vida de los chilenos, la dictadura militar apostaba por desarmar el carácter de “funcionario estatal” que tenían los profesores y se esmeraba, en esa lógica, en crear un mercado de trabajo para los docentes. Un ejemplo de ello fue cuando quiso romper la asociación entre estatus financiero y la identidad laboral. (Núñez, 2004, pág. 12) ⁹

Las intenciones de la dictadura estaban claras y en 1974, un año después del golpe, se creó por ley el Colegio de Profesores. De la mano de esto, se ordenó la afiliación obligatoria de todos los docentes del sistema escolar, independiente del nivel y carácter de su formación. “Esta medida estaba destinada a sustraer simbólicamente a los docentes de la convocatoria del sindicalismo— por lo demás prohibido en ese tiempo- y a instalar en cambio la identidad de profesional” (Núñez, 2004)

Esta identidad profesional fue potenciada al concentrar toda la formación de los maestros en instituciones universitarias a partir de 1974. Este intento, para Núñez, no fue del todo logrado porque los planteles habían sido intervenidos por militares lo que trajo un empobrecimiento de su docencia. Entonces, concluye el autor, no se logró tal carácter de profesional.

A este cambio de reglas, se le sumó la municipalización de las escuelas chilenas que trajo consigo la eliminación de la condición funcionaria de los docentes, donde su empleador era el Ministerio de Educación. Con la nueva normativa, implementada en 1981, los colegios pasaron a depender de los municipios al igual que sus docentes.

⁹ Núñez hace alusión a la defensa de los profesores por el Estado Docente por sus rasgos de centralismo, uniformidad y formalismo administrativo. Todo esto considerando que la dictadura creó, forzosamente después el Colegio de Profesores e instaló la municipalización, por ejemplo.

Con esto, los profesores dejaron de estar bajo el amparo del Estado y se transformaron en trabajadores sujetos a la legislación laboral común, quitándole así el estatus de funcionarios públicos lo que llevó, finalmente, al deterioro de las condiciones laborales y a la caída de sus remuneraciones. (Avalos, ¿Héroes o villanos? La profesión docente en Chile, pág. 176)

El cambio de patrón fue notorio para Bastías. “Antes de los 80, el profesor era muy respetado y en las zonas rurales con mayor razón, hacíamos alfabetización en las noches e incluso los directores hacían certificados para ver la idoneidad de la persona”.

La actual encargada del departamento de educación de Quinta Normal recuerda que el primer cambio positivo que sintió en el traspaso fue la regularización administrativa. “El Mineduc se demoraba en cancelar los pagos de aquellos profesores que ingresaban por primera vez al sistema, por ejemplo. El retraso era de seis meses y esto se solucionó con la municipalización”.

“Antes de la municipalización, en el país no existían de forma masiva los colegios particulares, salvo unos pocos dependientes de la Iglesia Católica. Después, se empezaron a ver más y ahí surgió una distinción impuesta por lo militares, creo yo, de que los colegios públicos, con números, eran malos”, explica la docente.

La ex directora y ya jubilada docente recuerda que con la llegada de la municipalización en 1981, también llegó una serie de imposiciones de parte del régimen, entre ellas, la afiliación a las AFP. “Nos pusieron una pistola en el pecho para que ingresáramos a las AFP, nos obligaron. Muchos decían que a los directores, en ese entonces todos ligados a la dictadura, les daban incentivos por cada profesor afiliado”.

Los ‘80 fueron un escenario muy hostil para los profesores. Se suman, también, los bajos sueldos producto de la municipalización y de la crisis económica del ‘82. “Dado que no eran parte de la elite y no tenían estatus, cuando el Estado tuvo que cortar presupuesto,

recortó de los sueldos de los profesores y como consecuencia los sueldos de los docentes, en términos nominales se convirtieron en uno de los más bajos”, explica Carrasco.

Con el nuevo esquema impuesto por la dictadura se generaron nuevas condiciones en el sistema: los establecimientos que recibían subvención de parte del Estado lo hacían en base a una fórmula que contemplaba el monto de la subvención dependiendo de la asistencia de cada escolar, lo que provocó la competencia por captar matrícula que se mantiene hasta hoy en el sistema.

En ese contexto, hay que precisar que en 1983, las escuelas municipales destinaban el 90% de la subvención recibida al sueldo de los profesores, por lo que se generó un cambio en el foco en los colegios: “La presión económica obliga a los educadores a atender más los aspectos financieros que los pedagógicos”. (Carrasco, Corvalán, & García - Huidobro, 2016)

Es por esta nueva lógica que los sostenedores de colegios empezaron a preocuparse por minimizar los gastos y decidieron, así, recortar del área que se llevaba la mayor cantidad de recursos de la subvención: los salarios de los docentes. El despido masivo se dio en 1986, el que “según el ministerio alcanzó a 6.734 docentes y según el Colegio de Profesores a 8.084”. (2016, pág. 39)

Según la profesora Bastías, antes de la dictadura su sueldo por 30 horas de trabajo era cercano a los \$96 mil, “después en el ‘82 y con mi título en mano sacaba \$112 mil, unos 350 mil de ahora. Cuando el Mineduc era nuestro empleador recibíamos trienios y este beneficio iba aumentando los sueldos en hasta un 20%. Después, esto cesó con la municipalización y llegaron los bienios”.

Con la municipalización, los profesores cambiaron su estatus inmediatamente pasando a depender de los municipios y surgió así “la famosa deuda histórica”, explica Inelia.

La ex directora recuerda que antes del 81, “el gobierno hizo un acuerdo con el Colegio de Profesores (formado en 1974) para aumentar los sueldos bajísimos que percibíamos. El trato era que al cabo de un periodo de años, las remuneraciones de los docentes subirían en hasta un 90%, pero comenzó la municipalización y nosotros en la comuna de Quinta Normal (que fuimos la primera en insertarnos al sistema) sólo alcanzamos a recibir un 10% de aumento. Entonces, nos vimos desfavorecidos en comparación con otros colegas, como los de Santiago, por ejemplo”.

Otro de los cambios que trajo consigo la municipalización fue el aterrizaje de militares a los colegios. “Los cargos de directores, por ejemplo, eran llenados por los parientes o conocidos de los generales. Antes, los cargos de directivo eran ocupados por personas que tenían años de antigüedad y por mérito. De hecho, antes el que quería se podía perfeccionar, haciendo cursos que ofrecía el Mineduc o el departamento provincial, ahora sólo lo hace el que tiene poder adquisitivo”.

La docente jubilada recuerda, también, que en dictadura se crearon nuevos beneficios, los más abultados, explica, tenían relación con las asignaciones por cargo directivo, cuyos puestos eran ocupados sólo por profesionales cercanos a la dictadura. “En esa época había mucha presión, en el sentido que estábamos gobernados por militares, el miedo rondaba porque el director tenía relación con la dictadura y el alcalde, sostenedor, era un general del ejército”, precisa la profesora.

Llegó la democracia...

Con los nuevos aires de “vamos a decir que No” de la campaña de la oposición a la dictadura, llegaron los 90 y con ello la democracia instalada con el entonces presidente Patricio Aylwin.

En ese entonces, la educación chilena heredaba a profesionales en calidad de parias del sistema y con muy bajos sueldos. En ese contexto, el gobierno de la Concertación decidió

darle un mayor carácter de profesionalización a los profesores y apostó por el Estatuto Docente, que se aprobó en 1991.

La normativa destacó aspectos como la necesidad de que los profesores manejaran conocimientos científicos y teóricos a la hora de enseñar, los cuales sólo eran alcanzables a través de una formación superior. Además, se fomentó el reconocimiento de la profesión, entre otros avances.

Con esto, también, se mejoraron los sueldos de los docentes heredados de la dictadura. El incremento de remuneraciones respondió a que se fijó en el Estatuto una mínima nacional para todos los docentes en ejercicio, lo que significó un aumento del 71,6% para los profesores de recintos municipales y de 247% para los docentes de colegios subvencionados. (Avalos, ¿Héroes o villanos? La profesión docente en Chile, pág. 78)

A esto se suma otro aspecto relevante. Según Núñez (2004), desde 1990, para ser profesor en Chile es necesaria la obtención del grado académico de Licenciado en Educación y del título profesional de educador. Todo esto dentro de las llamadas carreras de pregrado.

Núñez (2004) llama a todas estas transformaciones la segunda profesionalización del trabajo docente en el país, donde el Estado se preocupa de regular jurídicamente las condiciones laborales, sus remuneraciones, entre otros aspectos.

El estatuto docente regula y define el marco de cuánto debe ganar un profesor en base a las horas trabajadas, pero en este caso, el Estado no es el empleador directo, pero sí cancela sus sueldos vía subvención escolar para aquellos establecimientos municipales y subvencionados que se masificaron desde 1993, cuando se extendió el sistema de copago en el sistema. (Eyzaguirre, 2014)

Uno podría creer que todas estas modificaciones fueron pensadas y realizadas por la política pública en conjunto con los profesores, quienes están en terreno y conocen sus

deficiencias, pero no fue así. El equipo que elaboró el Estatuto Docente estaba conformado por distintos asesores, entre ellos, abogados, economistas y sociólogos. Todo ellos, liderados por el, entonces, ministro de Educación, Ricardo Lagos. Esto, para Carrasco, también, fue una señal de la desvalorización del docente: “muchos de los que hicieron política educativa piensan que los maestros no están preparados y que están mal formados, por lo que no serían capaces de aportar al debate... entonces, cómo iban a participar de la política pública”, dice.

Una postura similar tiene García Huidobro, quien comenta que con la vuelta de la democracia los profesores tampoco la pasaron mucho mejor. “El sector docente es un sector muy dañado, en términos de que es una profesión que no lo ha pasado bien, desde cosas simbólicas. Por ejemplo, si uno observa quiénes fueron ministros de Salud desde los 90 hasta ahora y lo mismo con Educación, y comparas, te das cuenta que en el caso del Minsal hubo solo un ministro que fue economista y no médico. En el caso de Educación, en cambio, sólo dos han sido profesores: Mariana Aylwin y Yasna Provoste”.

Los ajustes después de los 90

Uno puede preguntarse qué políticas realmente afectan a los profesores. Para los expertos serían las que tienen que ver con las condiciones laborales y con el currículum (que es lo que estipula el Estado que deben aprender como mínimo los alumnos). Sobre esto último, en 1996 el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle empezó una serie de reformas curriculares que fueron sucedidas por ajustes años después (Espinoza, 2014).

“El currículum está súper estructurado, todas las reformas curriculares realizadas y las personas que se hicieron cargo dicen que a los profesores hay que prepararles casi un guión, con el objetivo de que el docente llegue y ejecute. Todo esto, con la idea de que no debes dejar nada al azar, si lo haces la cuestión va a fallar. Es decir, lo que va a pasar en el aula tiene que estar pensado en la cumbre del sistema y eso va contra la corriente de toda la teoría de cambio escolar que hay en el mundo”, explica Carrasco.

En este sentido, el rol del profesor en la escuela es acotado, pues “la libertad de la toma de decisiones que tiene un profesor en la escuela en Chile es mucho más reducida al compararla con los países de la OCDE, por ejemplo. Entonces, ¿cómo se llama esto? Desconfianza de la capacidad profesional de los profesores”, insiste el director del CEPPE UC.

Una teoría que no comparte García-Huidobro, quien explica que todas las modificaciones al currículum, por ejemplo, fueron consultadas por algunos docentes y revisadas por el Consejo Nacional de Educación (CNED). Sin embargo, la evidencia nacional da cuenta de que los profesores no se apropian del currículum, en parte, porque no comparten sus principios y, también, porque se cambia constantemente. (Espinoza, 2014)

A estos cambios ejercidos desde el gobierno central se sumaron otros que hasta el día de hoy son foco de cuestionamientos. El Simce¹⁰ se creó en 1988 y con su instalación llegó el sistema de evaluación externa de las escuelas. En 1996, los resultados de la prueba empezaron a tener impacto en el sueldo de los profesores, ya que en esa época se ligó fuertemente el desempeño con los resultados del test estandarizado con el sueldo. Todo esto para potenciar las remuneraciones de los profesionales sin modificar la mínima fijada por el Estatuto Docente.

De esta forma se empezaron a utilizar incentivos monetarios a nivel de escuela y de forma individual ligados al Simce. Se crearon, así, la Asignación por Excelencia Pedagógica (AEP), la Asignación Variable de Desempeño Individual (AVDI) y el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED). Este último está fuertemente ligado al Simce y puede significar para un profesor, que obtenga buenos puntajes en sus cursos, aproximadamente un mes adicional de sueldo al año.

¹⁰ El Simce es un instrumento de medición estándar que busca medir el conocimiento de los aprendizajes mínimos establecidos por currículum de los alumnos chilenos.

Todo este marco fue construido y pensado por las autoridades de gobierno de ese entonces. Posteriormente se hicieron mejoras al Estatuto en las que se requirió la participación más activa del Colegio de Profesores, entidad gremial representativa.

Participación de profesores

Uno de los primeros grandes intentos en democracia por fortalecer el carácter profesional del docente se realizó en el año 2000, al inicio del mandato presidencial de Ricardo Lagos, donde tanto el gobierno como la entidad gremial de educadores se mostraron a favor de fortalecer la profesión. Para esto, se crearon comisiones de trabajo bajo el alero del, entonces, subsecretario de Educación, José Weinstein. En los encuentros se trataron temas como mejorar aspectos del Estatuto Docente relacionados con las remuneraciones y se acordó la creación de la Evaluación Docente, cuya implementación comenzó a mediados del año 2003 y se convirtió en un hito a la hora de medir los conocimientos de los profesionales que trabajaban en colegios con subvención.

Según Nuñez (2004), este trabajo en conjunto de profesores y el Mineduc propició un cambio entre la dinámica de ambos actores. De esta forma, el Colegio da un giro y pasa de comportarse como un sindicato a adoptar un carácter propiamente profesional, haciéndose cargo del surgimiento de la identidad colectiva profesional de los educadores. (Nuñez, 2004)

Fruto de las comisiones realizadas entre el 2000 y el 2003 se elaboró la Evaluación Docente, el Marco de la Buena Enseñanza, entre otros avances.

En este marco y bajo el amparo del Estatuto Docente, que se mantuvo hasta la aprobación de la recién aprobada Carrera Docente, se empezaron a realizar una serie de mejoras al sistema ya instalado en la dictadura y bajo el paraguas de resguardo para los profesores de 1991. Una de las mejoras realizadas fue potenciar el perfeccionamiento continuo de los docentes que ya trabajaban en el sistema.

Paralelo a esto, a partir del 2002 las carreras de Pedagogía experimentaron un aumento explosivo en más del 200% medido entre los años 90 y el 2010. En este último año, se registraron más de 90 mil estudiantes en dicho programas, lo que llegó a representar el 15% total de la matrícula de educación superior en el país. (Avalos, ¿Héroes o villanos? La profesión docente en Chile, pág. 83)

Todo esto se suma a la explosión de la matrícula de la educación escolar de mano de sostenedores de colegios privados (1993), los que recibían dineros estatales para pagar sueldos de profesores y arriendo de inmuebles. Asimismo, cobraban una mensualidad a los padres con el objetivo de solventar aquellos gastos que no eran compensados por la subvención estatal (Financiamiento Compartido), por ejemplo. Este escenario es fiel reflejo, para Carrasco, de cómo la Concertación profundizó aún más el modelo heredado de la dictadura en el sistema escolar. “Lo que hicimos en los 80 fue que se les entregó a los privados la educación y con la llegada de la democracia se terminó esta labor, quedando este escenario: el 65% de los colegios en Chile son privados y el que decide ni siquiera es el director, sino que es el sostenedor, el dueño. Y ahí no hay ninguna decisión democrática ni horizontal en la toma de decisiones. Entonces, lo que se observa es que aquí hay desconfianza en términos profesionales hacia el docente, ya sea en términos políticos, administrativos o curriculares, siendo esto último el centro de su profesión. Todo esto tiene su base en que es una profesión en la que no se confía, está desprestigiada. Aún más, podríamos inferir que, en realidad, nunca gozó de tal prestigio en Chile”, dice.

De pronto, el escenario de mejoras se convirtió en uno inhóspito para los profesores que se tenían que enfrentar día a día no sólo a los 30 o 40 alumnos por clase, en el caso de los colegios municipales, sino que también a las presiones por rendir bien el Simce y a la vigilancia de la Superintendencia de Educación, instalada en 2012.

En este caos, surgiría otra identidad de los profesores: la desprofesionalización de los docentes, cuya génesis recae en las políticas públicas de privatización instaladas y al mismo tiempo por las estrategias de control y de estandarización sobre los docentes. Un ejemplo

de ello es que durante el gobierno de Sebastián Piñera y con Joaquín Lavín como ministro de Educación, la cantidad de pruebas Simce se duplicaron¹¹. Años después, en 2015, la medida fue controlada y disminuida al 50% por el segundo gobierno de Bachelet.

El silencio y nacimiento

Si bien para Nuñez (2004) las negociaciones entre el gobierno y el Colegio de Profesores, que se retomaron en el año 2000, marcaron un hito en el rol que jugaban los educadores en las políticas públicas, ese impulso se silenció con la llegada del gobierno de Sebastián Piñera. Durante ese periodo, el gremio de los maestros no tuvo cercanía con el Mineduc y de hecho no hubo grandes manifestaciones ni protestas de parte de la agrupación.

Si bien el gobierno de Piñera ingresó dos proyectos al Congreso relacionados con los profesores, éstos no tuvieron buena acogida de parte del Magisterio que los calificó por ahondar el sistema de mercado: “Pone mucho hincapié en la competencia y en los incentivos”, declaraba el presidente del gremio, Jaime Gajardo, al diario *La Segunda* el 2012

Para muchos, la falta de presencia del Colegio durante esos cuatro años de gobierno culminó cuando asumió el segundo periodo de la presidenta Michelle Bachelet, que traía consigo una serie de reformas que prometían cambiarle el rostro al sistema educacional chileno. El nuevo gobierno venía con una tarea clara: hacer grandes cambios al sistema.

El interés no sólo quedó plasmado en el programa de gobierno de Bachelet, sino también en gestos. El primero de ellos lo encarnó el, entonces, y recién designado ministro de Educación, Nicolás Eyzaguirre, que antes del cambio de mando con el gobierno de Piñera, el 7 de marzo, se reunió públicamente con el Colegio de Profesores en la sede del gremio.

¹¹ La cantidad de test se multiplicó durante la administración de Piñera y se agregaron Inglés, Educación Física y Tecnología, y se amplió, también, a segundo básico.

“No puede haber una reforma educacional si no se parte desde el aula, donde la centralidad de los profesores es importante”, explicaba Eyzaguirre.

Con este gesto, el entonces ministro dio el pie inicial e hizo el primer guiño a los profesores. De hecho, en la ocasión señaló la posibilidad de retirar del Congreso el proyecto que se discutía y que había ingresado durante la administración saliente.

Todo apuntaba a que este gobierno venía con serias intenciones de posicionar el valor y rol del docente en su lugar: en el más importante, en el centro de las reformas, según el mismo gobierno.

El gesto fue bien visto por la mesa directiva del Colegio. Sin embargo, el primer ruido se generó después que el ministro Eyzaguirre apostara por postergar el ingreso del proyecto de Carrera Docente, tan esperado por el gremio, y decidiera abrir la agenda educacional con las iniciativas del Administrador Provisional y el proyecto de Ley de Inclusión, proyectos que fueron aprobados posteriormente.

¿Por qué no se empezó por Carrera Docente? ¿Alcanzarían los dineros? eran parte de los cuestionamientos que tenían los profesores. A esto se sumó un Magisterio dividido entre los que estaban a favor y en contra del presidente de la entidad, Jaime Gajardo, y que mantenían sus diferencias a dos años de las de las elecciones del gremio.

Todo esto se hizo sentir a los pocos días de haber ingresado finalmente el proyecto de Carrera Docente, el 20 de abril del 2015. Las discusiones de la misiva no sumaban más de un mes cuando empezaron los paros en los establecimientos municipales e incluso en algunos subvencionados. El paro que empezó de manera tibia en algunos recintos se extendió por 57 días y culminó, tras votación del gremio, el 27 de julio.

En este contexto, no sólo la prensa llenaba sus páginas con el tema: se sumaban los profesores, los parlamentarios y los técnicos del gobierno hablando de educación. A la discusión se agregaban, también, los universitarios agrupados en la Confech, los padres y

apoderados, economistas, etc. El tema era de tal importancia que diarios como La Tercera y El Mercurio doblaron esfuerzos para dotar a sus equipos de periodistas de Educación, teniendo a 3 ó 4 periodistas sólo dedicados a ello. Lo mismo pasó con la cobertura que alcanzaba, en promedio, dos páginas diarias.

Un fenómeno que se traduce, según García-Huidobro, en que “todas las personas se sienten capacitadas para hablar sobre educación, no es terreno sólo de los profesores. La profesión docente es una profesión en la cual todos opinan legítimamente: Los padres sienten que saben más de sus hijos que el maestro. Entonces, los docentes no están solos como referentes educacionales al momento en que se discuten las políticas educacionales”, explica el hoy jefe de la división de Educación General (DEG) del Mineduc.

EL MERCADO EN LA EDUCACIÓN CHILENA

El 27 de enero de 2015 y tras una maratónica discusión legislativa, se aprobó en el Congreso la ley de Inclusión que tiene como objetivo terminar con el lucro, la selección y el financiamiento compartido en aquellos colegios que reciben recursos estatales.

La tramitación, que duró casi nueve meses, y su posterior aprobación se transformaron en el gran cambio al sistema educacional del segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet, que fue celebrado de pie y con abrazos por varios parlamentarios de la Nueva Mayoría.

El entonces ministro de Educación, Nicolás Eyzaguirre, resaltó la aprobación y la calificó de histórica. “Estamos ya con el terreno arado para comenzar a plantar la nueva semilla de la educación pública y de calidad”, dijo.

La autoridad agregó que “lo más importante de todo es que la propia democracia ha construido sus propios fundamentos sobre lo que debe ser la educación para todos y todas. Y eso le da una legitimidad enorme al sistema, lo que no es un dato menor porque hay bases sólidas sobre las cuales los profesores, directivos, padres, alumnos y apoderados pueden trabajar en buscar lo que todos perseguimos, que es la calidad. Hoy el sistema se ha legitimado en democracia y eso es sin duda un paso fundamental”¹².

Con la ley de Inclusión se esperaba hacer un cambio de folio, una especie de antes y después al sistema educacional de mercado impulsado por la dictadura militar. La nueva ley venía a suavizar, en muchos casos, y a despojar conceptos heredados desde los 80.

¹² Ver <http://www.latercera.com/noticia/eyzaguirre-agradece-aprobacion-de-reforma-y-asegura-que-no-es-posible-la-calidad-sin-inclusion/>

Su apuesta es cambiar la estructura del sistema, que tiene entre sus bases la idea de que la competencia entre las escuelas, la privatización y el lucro podían mejorar la educación chilena. El fin de estas disposiciones viene de una demanda colectiva que comenzó a resonar en los oídos chilenos desde la *Revolución Pingüina* en el año 2006 y más atrás, incluso, desde la preocupación de la academia y de organismos internacionales como el Banco Mundial, por ejemplo. Sin embargo, la demanda social instaló la discusión en los medios de comunicación y, de esta forma, de manera masiva en el país.

De la revolución de los estudiantes secundarios ha pasado una década y desde el inicio del mercado en educación aún más, 36 años. Ante esto, el sociólogo e investigador del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la U de Chile, Cristián Bellei, se hace la siguiente pregunta: “¿Realmente hemos terminado con el sueño neoliberal en educación?” Su respuesta es que no, según explicó en el lanzamiento del libro *Mercado Escolar y Oportunidad Educativa*¹³.

Esta lucha entre entender la educación como un bien de mercado o un bien social se plasma en la batalla que ha dado la derecha y los sostenedores de colegios particulares subvencionados en contra de la ley de Inclusión. Es en este contexto, tras un desgaste político y nacional sobre el fin al lucro, selección y copago, es que ingresa el proyecto de Carrera Docente que, se suponía, iba a contar con un respaldo amplio.

La resistencia

El antes. El 8 de enero de 2014, aún bajo el mandato del ex presidente Sebastián Piñera, la Federación de Instituciones de Educación Particular (Fide) enviaba a sus colegios asociados un correo en que les advertía que “nos estamos preparando para el advenimiento de un nuevo gobierno, con el cual surgen una serie de inquietudes y amenazas a nuestro sector. Especialmente con lo que tiene que ver con el financiamiento compartido”.

¹³ La conferencia, organizada por el CEPPE UC, se realizó el 21 de septiembre de 2016.

El correo electrónico, destinado a los sostenedores de colegios con financiamiento compartido, insistía en que como organismo “estamos dispuestos a dar una lucha frontal en defensa del copago, para lo cual queremos ser proactivos y elaborar una defensa corporativa de nuestro sector”. Ver anexo.

Dos meses después del envío de ese mensaje, asume, por segunda vez, la presidenta Michelle Bachelet y el 19 de mayo de 2014, el gobierno ingresa el “temido” proyecto de ley¹⁴.

Los argumentos esgrimidos por los sostenedores de colegios subvencionados fueron utilizados durante toda la tramitación e incluso se sumaron nuevos discursos que alertaban un masivo cierre de colegios debido al, entonces, proyecto. (Ley de inclusión: de la amenaza de fuga al estado de alerta, 2015)

La ley entró en vigencia en marzo de 2016 y contempla la prohibición de lucrar con recursos estatales, por lo que todos los aportes deben ser reinvertidos en el mismo recinto. Además, establece como prioridad que los sostenedores sean dueños de los terrenos donde se alza el establecimiento y, a la vez, permite los arriendos, pero regulados: un sostenedor no podrá cancelar por dicho concepto más del 11% del avalúo fiscal del inmueble y tampoco podrá generar contratos con entidades relacionadas. Junto a ello, también se establece la prohibición de discriminar a alumnos mediante la selección. (La Tercera, 2015)

Desde su puesta en marcha, los sostenedores de colegios subvencionados y parlamentarios de la Alianza, hoy Vamos Chile, no han cesado los dardos contra la ley que, para el gobierno de Bachelet, es una de las victorias educacionales más importantes de los últimos tiempos.

Los cuestionamientos son varios: la viabilidad de las nuevas reglas y plazos, como la norma que establece que los sostenedores de colegios subvencionados deben transformarse

¹⁴ La Ley de Inclusión termina con el lucro, financiamiento compartido y selección en los colegios que reciben recursos del Estado. Fue el primer proyecto de la reforma educacional.

en fundaciones si quieren seguir recibiendo recursos públicos y tienen como máximo tres años para seguir arrendando el lugar donde hacen clases. Tras esto deberán adquirir el terreno. Este último punto ha sido uno de los más polémicos desde que ingresó el proyecto.

Bien lo sabe el diputado de RN, José Manuel Edwards, quien señaló que “el 30% de los sostenedores no podrá comprar el terreno donde está actualmente funcionando su colegios, porque los precios de los inmuebles estarán fuera del rango de lo que permite pagar la ley de Inclusión”, explicó el parlamentario a los medios.

Para Bellei, todos estos síntomas, a propósito de la ley, son intentos por aminorar los efectos sobre la privatización. “Hay campañas, de hecho, para mejorar o corregir los efectos de la ley sobre las dinámicas de mercado. Todo esto lo vemos a diario en los medios de comunicación a través de los voceros de los dueños de las escuelas. Es increíble el esfuerzo que hacen para frenar el sistema heredado”, dijo el académico en la conferencia del lanzamiento del libro Mercado Escolar.

Un esfuerzo que trata de frenar una ley que tras 36 años se atreve a detener los efectos del mercado en el sistema educacional. En este sentido, para muchos, la ley de Inclusión fue todo un logro por ser el primer intento, desde la vuelta de la democracia, de desarmar el esquema heredado de dictadura.

El arribo del mercado

El 11 de septiembre de 1973 es una fecha que dice mucho para Chile, no sólo porque se desarrolló el golpe militar que trajo consigo el inicio de la dictadura que se extendió por 17 años, sino también porque bajo esa administración se configuraron las medidas que cambiaron del cielo a la tierra la manera de entender, por ejemplo, la educación en el país y cómo el Estado se hace cargo de este sistema.

Bajo este contexto y en medio de las violaciones a los derechos humanos, la dictadura impulsada por el entonces general Augusto Pinochet cambió las bases de los servicios básicos y derechos que entregaba el Estado a los ciudadanos. Uno de ellos fue la educación, pero en este tiempo, también, se vieron enormes transformaciones en el área de salud, por ejemplo.

Todo esto considerando que las políticas educacionales del país ya venían con un avance en temas de cobertura y de instrucción primaria obligatoria (8 años), que se logró de forma completa durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970).

En ese momento, al inicio de la dictadura, la urgencia era desarmar lo que había logrado el gobierno del presidente Salvador Allende (1970-1973), en especial la reforma para crear la Escuela Nacional Unificada, calificada, por los agentes del régimen, como de control marxista de las conciencias (Cox C. , 2014, pág. 4). Por ello, los militares concentraron sus esfuerzos en el sector educacional apostando por el control de los profesores y el disciplinamiento de la cultura escolar (Cox C. , 2014, pág. 5).

Para esto el régimen militar, en la década de los 80, transformó el sistema y no sólo su gobernabilidad que pasó desde una organización estatal hacia una desconcentrada, sino también en su modo de regulación que fue desde uno de provisión no competitiva de recursos a las escuelas, hacia uno de tipo competitivo y mercantil (Carrasco, Corvalán, & García Huidobro, Mercado Escolar y Oportunidad Educacional, 2016). Es decir, se instauró paulatinamente el mercado en el sistema educacional.

A juicio de Bellei, este cambio significó uno de los más radicales experimentos en materia de política educacional que se conozca en el mundo y que se extiende hasta hoy. De hecho, muy pocos países tienen un sistema educacional con tanto descontrol estatal y tanta fuerza de lo privado que gobierna bajo las lógicas de mercado (Bellei, El Gran experimento, mercado y privatización de la educación chilena, 2015, pág. 23).

El sociólogo de la Universidad de Chile dice que en Latinoamérica el caso chileno sólo es comparable con Haití, donde la mano privada ha ayudado a potenciar la educación dada la pobreza de dicha nación. (Bellei, 2015, pág. 127)

La apuesta del régimen militar, entonces, era cambiar la forma de entender la educación que antes, considerando la historia republicana del país, se había organizado de acuerdo a referentes religiosos y políticos. De hecho, Chile tenía un sistema mixto basado en la hegemonía de la educación pública, la libertad de enseñanza y la colaboración recíproca entre la educación privada (muy tímida a esas alturas y ligada a la Iglesia) y el Estado (Bellei, 2015, pág. 14).

Con la llegada de los 80, aterrizaron conceptos económicos en el sistema educacional heredados por los *Chicago Boys*, quienes trajeron a Chile la idea de que la educación es, ante todo, sólo formación de capital humano (Carrasco, Corvalán, & García Huidobro, Mercado Escolar y Oportunidad Educacional, 2016, pág. 28).

Con los nuevos aires traídos desde Estados Unidos surgen los admiradores del conocido líder de la corriente del neoliberalismo: Milton Friedmam, quien señalaba la necesidad de coordinar todos los procesos socioeconómicos, incluso la educación.

En esa lógica, Friedman señalaba que era necesario ampliar el número de colegios susceptibles de ser elegidos por la familia. La afirmación representa una clara crítica a la educación pública. La segunda conclusión era que la política educativa debe proporcionar un subsidio a la demanda a las familias “para que ellas concurren ya sea a colegios públicos o privados, desatando una competencia entre ambos por captar alumnos” (Carrasco, Corvalán, & García Huidobro, Mercado Escolar y Oportunidad Educacional, 2016, pág. 29).

Ambos argumentos son los pilares fundamentales de la reforma educacional que impulsó la dictadura y que se mantienen hasta el día de hoy. Estas mismas justificaciones, pero usadas en contra, fueron las que ayudaron a legislar a favor de la ley de Inclusión.

Los cambios

Las reformas iniciadas en la década de los 80, que conforman hasta hoy la arquitectura del sistema educacional escolar chileno, le quitaron el peso al Estado en su función preferente para entregar el servicio educacional en el país.

Para Contreras, Hojman, Huneus, & Landerretche (2011, pág. 3), los cambios en dictadura fueron reformas radicales de descentralización y expansión del sistema de subvenciones (*vouchers*) con la intención de fomentar un sector privado de educación de calidad superior y limitar la acción del Estado a un rol subsidiario.¹⁵

Según Bellei (2015, pág. 24), las reformas de Pinochet le dieron la bienvenida intensamente al sistema de mercado y con ello cambiaron cuatro aspectos fundamentales de cómo se concebía la educación en el país. En primer lugar, explica el sociólogo de la Universidad de Chile, acabó con la provisión de educación por parte del Estado nacional, traspasando dicha responsabilidad desde el Ministerio de Educación (Mineduc) a las municipalidades.

La municipalización trajo consigo una radical descentralización de la administración educacional (Bellei, El Gran experimento, mercado y privatización de la educación chilena, 2015, pág. 24), dado que se traspasaron todas las escuelas y liceos públicos a las municipalidades que tuvieron la autoridad, tras el cambio, para contratar y despedir profesores y administrar edificios e instalaciones a su gusto (Cox C. , 2014, pág. 6).

Las razones para quitarle la administración de los establecimientos al Estado apuntaban a acercar la educación a las familias y al control local, aumentar la participación ciudadana y hacer que las escuelas respondieran de mejor forma a las necesidades de las comunidades locales. (Cox C. , 2014, pág. 6)

¹⁵ Los autores explican que la implementación del voucher en Chile funciona de forma portable. Es decir, el pago es detonado por la preferencia de los apoderados manifestada por dónde matriculan a su hijo y por la asistencia del menor a la escuela.

En este punto, también, fueron afectados los profesores que tuvieron que cambiar de empleador. La municipalización se realizó gradualmente: ya en 1983 se habían traspasado 5.692 colegios y con ello 65.234 profesores. El traspaso terminó en 1986.

En segundo lugar, sostiene Bellei (2015), la reforma impulsada por Pinochet promovió la expansión de la educación privada, ya sea ofrecida por personas o entes privados con o sin fines de lucro. Y quienes decidieran sumarse a la medida lo podían hacer a través de financiamiento estatal en igualdad de condiciones que las escuelas y liceos públicos. Es decir, trato igualitario.

En tercer lugar, la política de la dictadura fomentó la competencia entre las escuelas por obtener las preferencias de las familias mediante la captura de matrícula. Esto, porque el Estado comenzó a implementar una especie de subsidio por alumno que se entregaba de acuerdo a la asistencia de cada estudiante.

Es decir, se cambió el sistema de financiamiento por el cual el Estado entregaba recursos a sus escuelas, que antes del 80 se basaba en criterios centralizados basados en costos históricos de funcionamiento de cada unidad educativa (Cox C. , 2014, pág. 7). Esto se dejó atrás y se cambió por uno nuevo inspirado por Friedman, es decir, el *voucher* por alumno.

El sistema se mantiene hasta hoy y se traduce en que los recursos que reciben las escuelas están determinados de acuerdo a la asistencia de los alumnos. Es decir, a más inasistencia, menos recursos públicos reciben los establecimientos. Estos dineros se pagan a cada sostenedor de acuerdo al promedio mensual de asistencia (Cox C. , 2014, pág. 7).

Finalmente, Bellei (2015, pág. 24) establece que con la reforma de los 80 se liberó a los proveedores de educación de obligaciones consideradas esenciales en la mayoría de los sistemas escolares. De esta forma, según este sociólogo, se desreguló la profesión docente,

terminando con el estatuto laboral especial; al mismo tiempo, flexibilizó el currículum nacional, dejando grandes espacios para que las escuelas diferenciaron su oferta creando proyectos educativos heterogéneos.

Las consecuencias de este último punto se tradujeron, al corto tiempo de haber sido implementado, en el aumento del acceso. En ese entonces, 1980, existían en el país 8.846 establecimientos que impartían tanto educación básica y media. De ellos, 6.370 (72%) dependían directamente del Estado, 1.674 (19%) eran particulares con aportes fiscales y 802 (9%) eran privados (Carrasco, Corvalán, & García Huidobro, Mercado Escolar y Oportunidad Educativa, 2016, pág. 34).

Cinco años después ya se había experimentado una explosión de sostenedores privados con aportes estatales: 2.643 colegios, aumentando así la matrícula de 405 mil alumnos en 1980 a 832.455 estudiantes en 1985 (Carrasco, Corvalán, & García Huidobro, 2016, pág. 34).

En esta lógica, explica Bellei (2015, pág. 25), la reforma de los 80 fue exitosa dado que aumentó de forma rápida y significativa la participación de los proveedores privados en el sistema.

La misma cifra creció exponencialmente ya en el siglo XXI. Según Contreras, Hojman, Huneeus, & Landerretche (2011, pág. 4), la matrícula actualmente en colegios particulares subvencionados es cercana al 46,8%, mientras que la proporción en particulares pagados se mantuvo en términos generales en el 7%.

A estos cambios, se sumaron otros. En 1982 se creó un sistema nacional de evaluación con el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar que medía el aprendizaje de los alumnos de las escuelas básicas en matemática y lenguaje. En 1988, en tanto, se creó el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce) (Cox C. , 2014, pág. 10).

El punto final de las políticas, marcadas fuertemente por el mercado durante la dictadura, fue sellado en el último día de su régimen, el 10 de marzo de 1990, cuando las autoridades militares promulgaron la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE. La normativa acentuaba la importancia de los cambios realizados, como la descentralización y municipalización, y hacía hincapié a que los cambios curriculares no debían estar supeditados al gobierno de turno, por lo que creó el Consejo Superior de Educación (Cox C. , 2014, pág. 12).

La ley, que fue modificada durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet, fue diseñada para asegurar la permanencia de los cambios establecidos en los años 80.

Las consecuencias

Las consecuencias del arribo del mercado al sistema han sido duramente criticadas por académicos, comunidades escolares y los propios estudiantes, a tal punto, que todas estas quejas en conjunto resonaron en las políticas públicas cuando se pensó la idea de legislar la ley de Inclusión.¹⁶

Sin embargo, existieron alertas de la herencia ya en 1989 a cargo de Viola Espínola¹⁷, quien analizó el comportamiento del modelo en la comuna de Pudahuel (Carrasco, Corvalán, & García Huidobro, Mercado Escolar y Oportunidad Educacional, 2016, pág. 38). ¿Sus conclusiones? El sistema no estaba logrando, en ese entonces, las metas propuestas, sobre todo en términos de calidad educativa dado que “la presión económica obligaba a los educadores a atender más los aspectos financieros que los pedagógicos” (2016, pág. 39)

Según la investigadora, en 1983 las escuelas municipales destinaban el 90% de la subvención recibida por el Estado para cancelar los sueldos, mientras que el sector particular destinaba entre el 40% y 50%. En esa lógica, los profesores enfocaban sus

¹⁶ La ley entró en vigencia en marzo de 2016

¹⁷ Viola Espínola es experta en educación y hace poco se desempeñaba como académica de la Facultad de Educación de la U. Diego Portales.

energías no sólo a enseñar, sino que, también, a que los alumnos asistieran al colegio. “Cada profesor y profesora debe asegurar que a su curso asista una cantidad de alumnos que le permita financiar su salario, de lo contrario pasa a ser profesor excedente y corre el riesgo de perder su empleo” (Carrasco, Corvalán, & García Huidobro, Mercado Escolar y Oportunidad Educativa, 2016, pág. 39).

Espínola hace un *check list* de las lógicas, prometidas por la dictadura, que debieron potenciar la educación. Por ejemplo, la posibilidad de los padres de aportar recursos a la educación de los hijos, explica, contribuye sólo a solventar lo que no alcanza a cubrir la subvención estatal. En 1988 se regulariza más este tema con el financiamiento compartido (Ficom).

Sobre este último punto, la investigadora, ya en 1989, advertía que el Ficom sólo tenía como resultado que “cada sector poblacional reciba la educación que se puede procurar de acuerdo a su propia condición socioeconómica. De esta manera, el sistema instaurado contribuye a profundizar las diferencias entre las escuelas y a potenciar la desigualdad” (Carrasco, Corvalán, & García Huidobro, 2016, pág. 41).

Asimismo, el sistema impulsó que los padres participaran a través del reclamo y amenaza ante la escuela que, también, insiste Espínola, no mejora la calidad sino que busca mantener a los padres satisfechos para que así no retiren a sus hijos del recinto y no baje, con ello, la subvención entregada por el Estado (Carrasco, Corvalán, & García Huidobro, 2016, pág. 40). Finalmente, la investigación de Espínola arrojó que los padres, esencialmente, eligen las escuelas dependiendo de la cercanía con el hogar.

Ante esto Corvalán, Carrasco, & García Huidobro (2016) señalan que el modelo competitivo de mercado fracasa en su promesa de producir mejoras porque ni la demanda ni la participación de los padres siguen el curso esperado.

La promesa incumplida

La reforma que se inició en los 80 prometía mejorar la cobertura, la oferta y, con ello, que hubieran más opciones para que los padres pudieran elegir de un paquete de colegios el mejor para sus hijos.

Para que esto ocurriera, entonces, las escuelas debían tener la libertad para ofrecer los mejores proyectos educativos y así competir por la matrícula de los futuros clientes o alumnos. Todo esto, claro, con el fin de que todos los cambios establecidos apuntarían a mejorar la educación.

Es decir, se suponía, que toda esta dinámica nueva de competencia instalada en el país generaría un mejoramiento de la calidad educacional y un aumento de la eficiencia en la gestión escolar (Bellei, 2015, pág. 25). Todo esto, con la esperanza que la propia autorregulación del mercado y las preferencias de las familias impulsarían dicho mejoramiento.

A 36 años de la reforma de Pinochet y las modificaciones hechas en las décadas posteriores (siguiendo la misma línea de los 80), la evidencia echa por tierra que el modelo haya servido para aumentar los logros de aprendizaje de los alumnos.

Según Bellei (2015, pág. 25), la calidad general del sistema escolar no se elevó como consecuencia de estas reformas. Por otra parte, las escuelas privadas subvencionadas no han demostrado ser, en promedio, más efectivas que las escuelas municipales en lograr aprendizajes en lectura y matemática en sus alumnos.

De hecho, sostiene el sociólogo, la política heredada ha aumentado la segregación socioeconómica de las escuelas. “La dinámica de mercado no es capaz de provocar productivamente una oferta de calidad y equitativa para todos los sectores sociales. Lo que

ha pasado, es que con la reforma del 80, reemplazamos un sistema público mediocre por otro privado mediocre sin ninguna pérdida”¹⁸.

Según un estudio de Gregory Elacqua, que consideró indicadores de calidad básicos para medir a los colegios, sólo el 20% de las escuelas nuevas son mejores que los establecimientos ya existentes en los lugares donde se crean. Es más, dice que sólo el 60% de las escuelas son iguales en calidad comparadas a las que ya existían en el lugar observado y el otro 20%, señala el estudio, son de peor calidad (Carrasco, Corvalán, & García Huidobro, Mercado Escolar y Oportunidad Educativa, 2016, pág. 113).

Es decir, a la luz de la evidencia, el reemplazo de sistemas no ha tenido ganancia alguna para el país, sólo ha generado segregación y discriminación en el proceso gracias a las prácticas de selección y elección. En otras palabras, “la privatización y competencia no mejoraron la calidad educativa en el sistema escolar” (Bellei, El Gran experimento, mercado y privatización de la educación chilena, 2015).

A dicha afirmación hay que agregar que las políticas que vinieron después, tanto en los 90 como en los años 2000, estuvieron fuertemente marcadas por los mecanismos de control de calidad a través de instrumentos como el Simce, cuyos resultados se ligaron, incluso, al sueldo de los profesores.

Es más, la evidencia da cuenta de que en los resultados de pruebas nacionales, como el Simce, o internacionales, como PISA, la diferencia a favor de los colegios pagados y particulares subvencionados por sobre los municipales se explica sólo por el nivel socioeconómico y no por un posible valor agregado que estén entregando los recintos.

Contreras, Hojman, Huneeus, & Landerretche (2011, pág. 6) explican que si no se controla por características socioeconómicas y otros factores institucionales y ambientales, “los sectores sin fines de lucro tienen resultados en pruebas estandarizadas como el Simce

¹⁸ En conferencia durante el lanzamiento del libro Mercado Escolar y Oportunidad Educativa realizado el 21 de septiembre de 2016.

de un 20 por ciento de una desviación estándar (DE) mejor que los con fines de lucro. A su vez, los con fines de lucro tendrían un resultado de un 30 por ciento de una desviación estándar mejor que los municipales (esto se refiere al Simce Lenguaje, datos para Matemáticas son similares). Una vez que se controla por nivel socioeconómico, efectos de los pares y sesgo de selección, la ventaja se reduce a la mitad en la brecha con-sin fines de lucro y más de dos tercios en la brecha municipal-con fines de lucro”.

El momento de la Concertación

Tras el plebiscito y con la llegada de la democracia, los gobiernos de la Concertación, para sorpresa de muchos, mantuvieron el sistema de mercado en educación e incluso lo profundizaron aún más con políticas que aumentaron, por ejemplo, el peso a las pruebas estandarizadas y la expansión de la matrícula, independiente de la calidad ofrecida por la institución, tanto en escolar como en educación superior.¹⁹ (Avalos, ¿Héroes o villanos? La profesión docente en Chile, 2013, pág. 83)

De hecho, con el inicio de los gobiernos concertacionistas se dejó un tema de lado que había marcado al sistema educacional del país: la privatización y cómo el mercado había permeado en éste.

En las últimas décadas y en especial con el retorno de la democracia, los políticos y líderes de opinión han discutido ampliamente sobre la educación, cómo mejorarla; se han centrado en discutir y reformar el currículum, formación y perfeccionamiento docente, textos escolares y – sobre todo- evaluaciones a alumnos y docentes. Sin embargo, nadie se detuvo a pensar en la privatización y cómo ésta había afectado en la calidad de la educación, “prácticamente nada, simplemente ocurrió”, explica Bellei (2015).

¹⁹ Desde el año 2002, el país experimentó una expansión de las carreras de Pedagogía. Por ejemplo, de 56 programas ofrecidos en 1999 se pasó a 399 carreras en el año 2008. Y ya en el 2010 habían más de 90 mil alumnos inscritos en Pedagogía, cuyo crecimiento se vio reflejado por la oferta de planteles privados. (Ávalos, 2013)

Un vacío del que, también, están conscientes Corvalán, Carrasco y García Huidobro (2016), quienes advierten en sus análisis que, durante esa época, hubo un silencio importante en cuanto a la relación educación y mercado. Esto, se vio reflejado en los discursos de inauguración del año escolar desde comienzo de los 90 (pág. 41).

Sin embargo, la excepción, dicen los expertos, la hizo Ricardo Lagos cuando era ministro de Educación del presidente Patricio Aylwin. “Desgraciadamente, una concepción errónea del rol del Estado ha llevado a maniatarlo en el cumplimiento de su obligación constitucional de garantizar el derecho a la educación para todos (...). El sistema nacional de educación ha sido desarticulado. La responsabilidad social en educación ha sido remplazada por el ilusionismo del mercado. So pretexto de la necesaria descentralización, se ha llegado no sólo a la atomización del sistema, sino a una competencia a veces agresiva en donde debiera primar la cooperación” (D.I. 1990. R. Lagos) citado en. (García Huidobro, Ferrada, & Gil)

Esta crítica al sistema heredado se pierde conforme los años van pasando. De hecho, a partir de 1990 en adelante, el Estado se hizo más participativo en las políticas educacionales, recobrando un rol olvidado durante la dictadura. En esta época, el Estado mantuvo y fortaleció el ordenamiento de mercado, pero lo complementó con una autoridad pública promotora del mejoramiento y la equidad del sistema (Bellei, El Gran experimento, mercado y privatización de la educación chilena, 2015, pág. 44).

Es más, este nuevo modelo, que perdura hasta el día de hoy, convive entre un rol más activo del Estado y el mercado en educación. Un modelo híbrido de regulación que se mantiene hasta el año 2005, explica Bellei (2015).

Es decir, la Concertación mantuvo el sistema de mercado heredado por la dictadura pese a que a fines de los 80 y a comienzo de los 90 ya había claridad de que el sistema no estaba dando los frutos suficientes, ni mucho menos los prometidos desde el aterrizaje de los *Chicago Boys* al país (Carrasco, Corvalán, & García Huidobro, Mercado Escolar y Oportunidad Educacional, 2016, pág. 38).

Con la democracia instalada en el país, los gobiernos de la Concertación aumentaron sostenidamente el gasto en educación a lo largo de los 90. En el inicio de la administración de Patricio Aylwin, la cartera de Educación contaba con un presupuesto US\$940,3 millones, nueve años después el presupuesto creció a US\$ 2.412,3 millones (Cox C. , 2014, pág. 18).

La cifra no es menor si se compara con el presupuesto destinado a la cartera en dictadura, donde el Estado frenó la inversión en esa área. En dicho periodo, el gasto público en Educación se redujo un 27% entre 1982 y 1990: del 4,9 al 2,5% del PIB (Cox C. , 2014, pág. 12).

Pero por qué, entonces, los políticos decidieron continuar y profundizar aún más el sistema. Al inicio de los 90 la tarea central del gobierno del presidente Aylwin era la reconciliación nacional y la normalización del funcionamiento de las instituciones públicas. En ese contexto, según Bellei (2015), no hubo espacio para plantearse iniciativas de reforma educacional que implicaran cambios institucionales mayores al sistema escolar heredado.

Es decir, la Concertación se negaba a entrar a territorio hostil a meses de haber logrado el retorno de la democracia y con el recuerdo vivo que antes de la dictadura, el gobierno de Salvador Allende había sido fuertemente criticado y caído en una agresiva disputa por el proyecto de Escuela Nacional Unificada (ENU) (Bellei, El Gran experimento, mercado y privatización de la educación chilena, 2015, pág. 26). A esto se sumaba, también, el recuerdo de la municipalización y el rechazo que generó esa medida de parte del profesorado. Es decir, llevar a la mesa el tema de educación era muy precipitado y arriesgado para el primer gobierno democrático después de la dictadura.

A este escenario se suma, también, según Bellei (2015), la división natural respecto a los cambios realizados durante los 80. Mientras un grupo de políticos y expertos repudiaban el

ingreso al mercado en la educación, otros valoraban varios de los componentes como la municipalización, vista como un paso positivo de descentralización. (pág. 26).

Entre tanta división, el gobierno de turno decidió mantener el sistema. Es decir, la mantención del *statu quo*. Durante la primera década tras la dictadura, el único aspecto importante de cambio fue el Estatuto Docente que fijó nuevas reglas y normativas a la calidad y labor de ser profesor.

Las políticas tras la dictadura

Durante 1990 y 1995, las políticas públicas estaban enfocadas en los programas de mejoramiento escolar. Este tipo de políticas se basaban en que la unidad central de cambio es la escuela, que contempla, también, una nueva forma de relación pedagógica. Los programas, eso sí, no modifican reglas, sino que apuntan a modificar la experiencia cotidiana entre el docente y los alumnos (Bellei, El Gran experimento, mercado y privatización de la educación chilena, 2015, pág. 27).

Esta primera etapa se puede caracterizar como de construcción de condiciones de base, donde todo apunta a la construcción de confianzas y acuerdos respecto a la agenda de cambio en educación (Cox C. , 2014, pág. 21).

Durante ese tiempo (1993), también, el Estado incluyó dentro de sus políticas masificar la extensión de la oferta de colegios provista de sostenedores privados que aceptaban recursos fiscales.

Según Bellei (2015), la segunda característica de dicho periodo era que los programas creados eran dispositivos de trabajo colectivo en los establecimientos. En esta línea, se buscó fortalecer el aprendizaje entre pares, por ejemplo.

En tercer lugar se hizo énfasis a la diversificación de los recursos de aprendizajes utilizados, tratando de superar la clásica enseñanza tiza y pizarrón. Esta medida apuntaba, especialmente, a valorar las distintas formas de aprender de los alumnos.

Los programas de la época, sin embargo, no lograron avances importantes en materia de aprendizaje. Las escuelas que participaron en dichos programas mejoraron, pero no lograron impactar el sistema escolar, por lo que dichos programas no parecen haber tenido un efecto positivo a gran escala y acumulativo, puesto que los indicadores de aprendizaje de los alumnos, promedio a nivel país, tendieron a mantenerse estables por casi una década. (Bellei, 2015, pág. 28)

Esta sensación de “no avanzar” llevó a intentar políticas más estructurales. “Había llegado el tiempo de la reforma educacional”, según Bellei (2015, pág. 37). En esa lógica, entonces, y bajo el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000) se convocó a una comisión nacional para la modernización de la educación, la que tuvo entre sus miembros al Colegio de Profesores, empresarios y sostenedores educacionales.

Como consecuencia de esto, se logró un acuerdo político que terminó en que el ministro de Hacienda de la época, en cadena nacional de televisión, dijera que la educación sería la definitiva primera prioridad. Más tarde, el 21 de mayo de 1996, Frei anunció el inicio de la reforma educacional.

Entre las medidas de esa reforma están la prolongación de los planes de mejoramiento diseñados en el gobierno anterior. Además, se impulsó un paquete de medidas para apoyar la profesión docente, pero sin una política integral, coherente y de largo plazo. (Avalos citada en Bellei, 2015, pág. 30)

De acuerdo a Bellei (2015, pág. 30), se creó un programa de fortalecimiento de la formación inicial docente que entregó recursos a las universidades para mejorar su infraestructura y equipamiento, y renovar su currículum y personal académico. Se implementó un programa masivo de perfeccionamiento docente, que incluyó cursos más o

menos tradicionales en torno a la reforma curricular, y se inició un programa de pasantías para docentes en el extranjero.

A estos intentos, casi ensayos, para mejorar el sistema - ya establecido - se sumó la creación del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), un índice que mide el desempeño de los colegios basado en los resultados del Simce.

También hubo cambios a nivel curricular, que fue uno de los consensos de la comisión del año 1995. El Mineduc propuso un cambio que fue aprobado por el Consejo Superior de Educación de la época y que se tradujo en un nuevo currículum para la educación básica en 1996 y dos años después se materializó para la educación media.

Con el cambio de currículum vinieron nuevas necesidades y desafíos, ya que al incrementar los contenidos mínimos para enseñar se vio la necesidad de contar con más tiempo en el aula para pasar los aprendizajes esperados. Es decir, el ajuste curricular conllevó, finalmente, a un aumento radical del horario escolar. De esta manera, se legisla y aprueba la Jornada Escolar Completa (JEC).

Antes de esta política, la mayoría de los colegios funcionaban en dos turnos, por ejemplo, la enseñanza básica en la mañana y en la tarde los alumnos de media (Bellei, 2015). Para alargar la jornada, los sostenedores necesitaban contar con mayores y mejores espacios para poder albergar durante todo el día a los estudiantes. Para esto se permitió que los colegios municipales y particulares subvencionados pudieran ampliar la infraestructura con recursos públicos.

La JEC fue una de las políticas más grandes a nivel de presupuesto público y que trajo cambios, también, al sistema. Se aumentó el tiempo dedicado para enseñar en 232 horas cronológicas anuales de tercero a sexto básico y en primero y segundo medio el aumento fue de 261 horas. Es decir, un crecimiento cercano al 27% (Bellei, El Gran experimento, mercado y privatización de la educación chilena, 2015, pág. 31).

Con esto, se incrementó, también, el monto de la subvención escolar dada por la asistencia de cada alumno, el que se transformó en uno de los aumentos más importantes desde la creación de esa fórmula de financiamiento. La implementación de la política no estuvo exenta de problemas, según Bellei (2015), dado que fue un cambio tan radical que muchos colegios tuvieron escasez de profesores.

Otro de los cuestionamientos que ha tenido que enfrentar esta política, hasta el día de hoy, es la pregunta sobre qué tan positiva fue para mejorar la calidad de la educación de los niños.

Para muchos, la reforma de 1996 es sinónimo de JEC. La política estuvo, además, lejos de modificar las lógicas de mercado adoptadas bajo dictadura. Para Bellei (2015, pág. 32), la normativa no modificó los componentes básicos y al contrario los reforzó. Un ejemplo de ello es el tratamiento igualitario por parte del Estado a establecimientos públicos y privados subvencionados (con y sin fines de lucro) y la masificación del sistema de copago que impulsó aún más la privatización del sector.

En resumen, durante los años 90 la Concertación fue la encargada de llevar al país a la transición desde la dictadura a la democracia, momento en el cual los gobiernos de dicha coalición decidieron no reformular las políticas educativas del periodo precedente, sino que optaron por la mantención de un mercado educativo e incluso, sus políticas tendieron a regularlo, a discriminar positivamente a los más pobres, pero no a cambiar el modelo de raíz (Carrasco, Corvalán, & García Huidobro, Mercado Escolar y Oportunidad Educacional, 2016, pág. 45).

Crisis de confianza

Con la llegada del siglo 21, para Cox (2014, pág. 21), comenzó una tercera etapa donde el país se torna más crítico y empieza a pedir cuentas de lo ya avanzado. En esa lógica, el Simce se vuelve una especie de termómetro de la calidad, casi en el PIB de la educación

(Bellei, El Gran experimento, mercado y privatización de la educación chilena, 2015, pág. 33)

Al inicio del año 2000, el país recibe malas noticias a propósito de los resultados de pruebas nacionales (Simce) e internacionales (Timms) que daban cuenta de que el sistema no lograba buenos frutos. Estos resultados fueron vistos como la prueba de fuego de las reformas pasadas, pero reflejaron que si bien en Chile existían las bases del edificio de un nuevo sistema escolar, no se lograban los estándares de aprendizajes esperados (Cox C. , 2014, pág. 22).

Los resultados de las pruebas arrojaban que los alumnos chilenos, en su mayoría, no alcanzaban el nivel de desempeño considerado básico. Bellei (2015, pág. 34) señala que esta incertidumbre creó una crisis de confianza en esa época y desde 1999 al 2007 se generó la sensación de que los resultados de aprendizajes de los alumnos estaban estancados.

Bellei (2015, pág. 34) habla de que, por estas razones, se acabó la tregua en educación y el silencio, sostenido hasta el momento, ante la continuidad del modelo heredado de la dictadura. La batalla se centró, entonces, en cómo mejorar la calidad de la educación, lo que trajo consigo la discordia a nivel político.

Los partidos del mismo gobierno y de la derecha tomaron distancia de la reforma del 96. La oposición criticaba fuertemente el rol del Estado en la educación y centraba sus críticas en el Estatuto Docente, ya que -a su juicio- la normativa protegía a los profesores mediocres.

La pelea entre los políticos fue muy sabrosa en ese momento y se instaló la sensación, gracias, también, a los medios de comunicación (Bellei, El Gran experimento, mercado y privatización de la educación chilena, 2015, pág. 35), de que las políticas educativas y que la educación, en sí, eran peores a la existente antes de los 90. Todo esto, dice Bellei (2015),

pese a que se triplicaron los recursos invertidos en el sector. Desde ese momento, las críticas no pararon.

Con la desconfianza instalada, vino un periodo de sobre vigilancia a las políticas educativas y se agudizaron y crearon nuevos mecanismos de control no sólo a los alumnos, sino que, también, a los profesores. Por ejemplo, la evaluación docente se comenzó a implementar en el 2003 y sus resultados tienen consecuencias para la promoción y estabilidad laboral. Para Bellei (2015, pág. 36), estas últimas modificaciones fueron una reforma a la reforma, pero nada concreto ni estructural que atacara el problema real.

Sin embargo, había claridad de que la reforma había expandido la oferta educacional, la escolarización de los niños y jóvenes, llegando este aumento también a la educación preescolar y superior. Además, había una preocupación extendida por tratar de aumentar los resultados de las pruebas estandarizadas (Bellei, *El Gran experimento, mercado y privatización de la educación chilena*, 2015, pág. 37).

Según el académico de la Universidad de Chile, la educación, después de la crisis de confianza, ya no constituía un campo político, sino más bien uno de disputa por lo que dejó de ser la primera prioridad. De hecho, menciona Bellei (2015), que durante la campaña presidencial del año 2005 la educación fue prácticamente omitida como tema de interés.

La fuerza del movimiento

Sin embargo, la omisión de educación duró poco. Al año siguiente, se instaló en el país el clamor de los secundarios: la *Revolución Pingüina* de 2006 obligó, a punta de marchas y tomas de colegios, el retorno de la educación como tema central en las políticas públicas.

Las principales consignas de los secundarios eran convertir a la educación en un derecho y que ésta fuese de calidad y pedían desatar el nudo institucional pro mercado generado por la dictadura. En concreto, solicitaban fortalecer la educación pública, hacerla gratuita,

prohibir el subsidio a escuelas con fines de lucro, eliminar las prácticas de selección, discriminación de estudiantes y reemplazar la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). (Bellei, El Gran experimento, mercado y privatización de la educación chilena, 2015, pág. 38)

En otras palabras, diría Bellei y Cabalín (2015, pág. 38), a los ciudadanos del siglo 21 ya no les bastaba solo un acceso masivo al sistema escolar, ahora exigían calidad, un asunto pendiente y que se reflejó en los resultados de las pruebas internacionales.

Después de varias tensiones entre el gobierno y los escolares, la presidenta Bachelet, en su primer mandato, decidió a mediados del 2006 convocar a un Consejo Asesor para la Calidad de la Educación. La instancia tenía como objetivo buscar y crear políticas que lograran aumentar la calidad y equidad del sistema.

De ese Consejo salió una serie de recomendaciones, entre ellas, hacer una nueva Carrera Profesional Docente y reformar la educación pública. Sin embargo, no todas las sugerencias fueron escuchadas. De hecho, la normativa para los docentes -que es el objeto central de este ensayo periodístico- se concretó recién a comienzos de 2016.

Pese a ello, hubo acuerdos que sí se concretaron y que tuvieron como fin reformar la institucionalidad del sistema para avanzar en los objetivos de calidad y equidad. Eso sí, el informe del Consejo explicita el enorme espacio de disenso que persistía en Chile en torno a las políticas educacionales y a la educación en general (Bellei, 2015, pág. 38).

La presidenta Bachelet acogió algunas de las recomendaciones y envió un paquete de reformas legales al Congreso. Sin embargo, la oposición rechazó inmediatamente la apuesta gubernamental que buscaba construir una nueva arquitectura de la educación chilena.

“Lo que pasó fue que la Presidenta fue pragmática y dijo bueno no tenemos los votos suficientes en el Parlamento y si no negociamos, no aprobaremos nada. En el contexto de la petición de los secundarios, el Consejo Asesor y todo Chile mirando y todo esto no va a

quedar en nada. Entonces, se optó por negociar con la derecha y en el fondo se hizo lo que la oposición quería”, recuerda el investigador del CIAE de la U. de Chile, Cristián Bellei²⁰.

Una demostración de la tensión política que se vivía fue la negociación parlamentaria que se dio para derogar la LOCE. Corvalán, Carrasco y García Huidobro (2016) explican que en abril del 2007 el gobierno envió el primer proyecto para eliminar la ley que se amarró un día antes de la entrada de la democracia. Sin embargo, la gestión no tuvo éxito ya que no se logró la aprobación por parte de la derecha, cuyos votos eran necesario (Carrasco, Corvalán, & García Huidobro, Mercado Escolar y Oportunidad Educacional, 2016, pág. 48).

Dos años después, en 2009, el gobierno lo intenta nuevamente y logra aprobar la ley que reemplazó la LOCE por la Ley General de Educación (LGE). Para muchos fue un hito, pero para los secundarios fue una derrota, ya que no consideraron sus peticiones. Las quejas se demostraron a través de manifestaciones en medio de la tramitación y durante la aprobación.

Ahora, también, se lograron cambios simbólicos como el hecho, por ejemplo, que se cayó la bandera de que por sí el mercado ayudaba a mejorar el sistema educacional. Para Bellei (2015), el acuerdo fue - en la práctica - un reconocimiento de que la simple dinámica del mercado no produce una educación competitiva ni equitativa y, de esta forma, el Estado asume el compromiso de velar por el derecho universal a una educación de calidad.

También el acuerdo avanzó hacia una educación basada en estándares de calidad. Es decir, mecanismo de control de la calidad. De esta forma, se creó la Agencia de la Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación Escolar.

Según Bellei, gracias a la nueva normativa se pudo aprobar la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) que busca entregar mayores recursos a los alumnos más vulnerables mediante los dineros públicos que reciben los colegios tanto municipales como

²⁰ En entrevista con la autora durante el primer semestre de 2016.

subvencionados. Todo esto, con el objetivo de corregir el sistema de financiamiento que era neutro respecto de las condiciones socioeconómicas de las familias de los estudiantes (Bellei, 2015, pág. 40). Con perspectiva, hoy los académicos, como Juan Pablo Valenzuela del CIAE de la Universidad de Chile, creen que esta política fue la que más impacto ha tenido en la capacidad de mejorar los aprendizajes de los alumnos.²¹

En el año 2010, y por primera vez desde el retorno de la democracia, un político de la derecha alcanzó el sillón presidencial: Sebastián Piñera, quien asumió el poder con nuevos aires.

Con este nuevo escenario, Piñera nombró como su primer ministro de Educación a Joaquín Lavín, quien aumentó el número de pruebas Simce y diseñó el semáforo de los colegios que asignaba a cada recinto un color según sus resultados en la prueba nacional (verde: bueno; amarillo: promedio; y rojo: bajo desempeño).

En otras palabras, para Bellei (2015, pág. 41), este periodo se caracterizó por continuar las políticas educacionales ya establecidas por la Concertación, pero con un énfasis en la profundización de políticas de mercado y el uso de incentivos.

De hecho, dicho gobierno se encargó de implementar la normativa de la LGE con la creación de la Superintendencia y la Agencia de la Calidad de la Educación.

Asimismo, trataron de llevar a cabo una política de carrera docente la cual no tuvo los votos suficientes para continuar el trámite legislativo. En esa lógica, los cuatro ministros que estuvieron al mando de Educación se enfocaron en el fortalecimiento de las atribuciones de los directivos escolares y masificaron las becas para la formación de los mismos. Por ejemplo, se estableció la beca vocación de profesores que tiene como objetivo incentivar a los mejores alumnos a estudiar pedagogía.

²¹ Ver <http://www.latercera.com/noticia/simce-27-de-colegios-logra-mejoras-en-lectura-y-matematica-en-ultimos-seis-anos/>

El gobierno de derecha creó los liceos bicentenarios. Se trató de 70 liceos de excelencia cuyo sistema de admisión se basa en el logro académico de los alumnos. Este programa ha sido fuertemente criticado por el probable aumento de la segregación académica (Bellei, 2015, pág. 42).

Para el sociólogo del CIAE, todas estas modificaciones carecieron del relato y visión de conjunto de una reforma y representaron, más bien, la exacerbación de una reforma basada en estándares.

Otro punto. Bajo la administración de Piñera, también, hubo movilizaciones estudiantiles. Esta vez, eso sí, de parte de los universitarios agrupados en la Confech, quienes trajeron de vuelta la polémica de la necesidad de terminar con el sistema educacional de mercado y reformular las bases del sistema. Apostaban, por ejemplo, a la implementación de la gratuidad en educación superior y a eliminar el *voucher* del sistema escolar. (La Tercera, A un año de la primera marcha masiva: Vallejo, Jackson, Ballesteros y Figueroa analizan el movimiento estudiantil)

Las bases del movimiento apuntaban a “la recuperación de la Educación Pública, que es la piedra angular de las demandas estudiantiles. Esto se manifiesta en la necesidad de que en el sistema educativo del país exista un fin del lucro efectivo, puesto que no podemos entender la generación y transmisión del conocimiento simplemente como una mercancía. (...). Además, recuperar la educación pública se manifiesta en tener como horizonte una educación estatal gratuita, al ser el Estado el primer responsable en asegurar la educación como un derecho y que, en nuestro país, existen riquezas que pueden financiarla. Lamentablemente dichos recursos se encuentran en manos de privados y transnacionales que acumulan suculentas ganancias en desmedro de los derechos del pueblo” (Cefech, 2011).

De esta forma, los universitarios instalaron el discurso de que la educación no es un bien de consumo, sino un bien social. Una consigna que fue apoyada ampliamente por la

ciudadanía, tan así que a la mayoría de las marchas el número de convocantes sobrepasaba los 100 mil, sólo en Santiago.²²

El movimiento fue de tal relevancia que continuó los siguientes años y sus principales demandas fueron escuchadas por los políticos que se presentaron para las elecciones presidenciales del año 2013.

La entonces candidata y hoy presidenta, Michelle Bachelet, ganó las elecciones y asumió en el 2014 su segundo periodo como presidenta de Chile. En su programa de gobierno dedicaba varias páginas a lo que, ella y su equipo, llamaban la reforma educacional más grande de la historia.

Entre las promesas de campaña estaban la gratuidad universal del sistema, incluida la gratuidad en educación superior, crear una carrera profesional docente y terminar con el financiamiento compartido y lucro en el sistema escolar.

Los últimos dos puntos se lograron y se convirtieron en ley pese las divergencias en el Congreso y al movimiento de padres, apoderados y sostenedores que trataron de frenar la ley de Inclusión.

Por su parte, se logró, también, la aprobación de la Ley de Carrera Docente que fue nombrada varias veces por el gobierno como el corazón de la reforma. Todo esto, pese a que el inicio de su tramitación contó con un rechazo a nivel nacional de parte del gremio de los docentes: el Colegio de Profesores.

El proyecto de carrera docente ingresó con paso seguro al Congreso, con la confianza - de parte del equipo del ministro Eyzaguirre - de que dicha misiva se tramitaría de manera fácil ya que contaba con acuerdo amplio tanto en el Parlamento como en la ciudadanía.

²² Ver <http://www.latercera.com/noticia/confech-cifra-en-150-mil-los-asistentes-a-marcha-y-exige-plebiscito-si-gobierno-no-responde-a-demandas/>

Sin embargo, el inicio de la tramitación estuvo marcada por el descontento de un gremio de profesores, torpezas comunicacionales y con una pregunta constante de fondo: ¿este proyecto mejorará o no la calidad en la sala de clase?

El dilema se centraba en que esta política se iba a llevar casi la mitad de los fondos recaudados por la reforma tributaria, entonces, la apuesta era alta y los adversarios también: el movimiento de docentes logró movilizar y paralizar clases por más de un mes... Con este sabor amargo partió la legislación más importante del país.

LA GRAN ESPERA: 16 AÑOS Y MÁS...

La Ley de Desarrollo Profesional Docente fue promulgada el 4 de marzo de 2016, 25 años después de la primera gran reforma cuando se estableció el Estatuto Docente. Esta última normativa se fue ajustando durante el tiempo. De hecho, en 1995 se realizó su primera transformación y la segunda, en 2000, buscando flexibilizar la gestión de recursos humanos en los municipios.

A estos ajustes se sumaron otros porque claramente había una necesidad de modernizar una ley que llevaba más de una década regulando la profesión docente y que estaba calificada de ser rígida.(Bellei y Valenzuela citados en Avalos, 2013, pág. 175).

En el año 2000 se conformó un comité a cargo del, entonces, subsecretario de Educación de la época, José Weinstein. El equipo tenía claridad en la necesidad de transformar de raíz la labor docente a través de distintas políticas, entre ellas, la evaluación, pero no se logró consenso para una nueva carrera profesional. En este capítulo, tomaremos este suceso como un hito porque fue en ese momento cuando comenzó a instalarse la discusión sobre la reformulación de la ley de los 90.

Los gobiernos de la Concertación no posaron sus fuerzas en reformular la carrera docente, sino que en mejorarla. “No se puede desconocer que hubo sistemáticamente políticas para mejorar el Estatuto, pero nada como una reforma”²³, dice Weinstein

Este análisis fue compartido, también, por la evidencia internacional que daba cuenta que el foco para mejorar la calidad y equidad en los sistemas educativos eran los profesores. El informe de la OCDE hizo lo suyo en 2004 y en 2008 lo hizo el informe McKinsey, reseñado en la introducción de este ensayo periodístico.

²³ En entrevista con la autora a comienzos del 2016.

Sólo fue en el 2006, que hubo un intento más “serio” de modificar el Estatuto cuando la Presidenta Bachelet pidió conformar el Consejo Asesor Presidencial, cuyo informe final tuvo casi 30 páginas dedicadas a la necesidad de reformular el quehacer pedagógico.

Las sugerencias fueron desoídas por el primer gobierno de Bachelet. Tras esto, en marzo de 2010, asumió por primera vez - en 52 años - un gobierno de derecha que recogió la evidencia internacional y nacional, y plasmó las ideas en dos proyectos de ley que no lograron pasar el primer trámite parlamentario.

Un repaso por los 90

El escenario era el siguiente: las autoridades de la dictadura militar, en su último día en el poder, dejaron amarrada una de las leyes más polémicas y difíciles de cambiar: Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). Con ese impulso, el primer gobierno de la Concertación a cargo del presidente Patricio Aylwin asumía un país dañado por las violaciones a los derechos humanos, con una alta privatización en salud y en educación, por ejemplo.

En esta última área, la primera y gran reforma fue focalizada hacia los profesores y a tratar de reparar el daño y desvalorización que el gremio sufrió en dictadura. De esa forma, en 1991 se aprobó el Estatuto Docente, que se implementó para mejorar las condiciones laborales de los profesores. La nueva normativa, que contó con la venia del gremio, aumentó los sueldos de los docentes y estableció un marco regulatorio especial para los profesores del sector municipal que los protegía de los cambios de sostenedor (a esa altura de los alcaldes y directores de los establecimientos).

Durante los 90, el foco de las políticas públicas tuvo como gran objetivo reparar el daño que había dejado la dictadura militar. En esa lógica, los esfuerzos se centraron en aumentar las remuneraciones de los profesores, fijando en el Estatuto Docente una remuneración mínima nacional para todos los profesionales en ejercicio. Esta norma representó un aumento de 71,8% para los profesores contratados en colegios municipales y de 247% para

aquellos del sector particular subvencionado (Avalos, ¿Héroes o Villanos? la profesión docente en Chile, 2013, pág. 78).

A principios de los 90, el gobierno de Patricio Aylwin ya anunciaba transformaciones graduales al sistema educacional. Hubo cinco leyes referidas a la regulación de la profesión docente. Éstas fueron: el financiamiento, el marco de funcionamiento temporal del sistema escolar y la duración de la obligatoriedad escolar; diez programas de intervención sobre distintos niveles y subconjunto de instituciones y actores del sistema; y una reforma curricular profunda que abarcó desde el nivel parvulario a la educación media (Cox C. , Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX, 2003, pág. 3).

Todas estas políticas se debatían entre mejorar las condiciones laborales de los profesores tras la desvalorización sufrida en dictadura, pero a la vez se mantenían las bases del sistema heredado.

Al objetivo de mejorar los sueldos se sumaba la apuesta por establecer una nueva relación con los docentes. Según Cox (2003, pág. 17), los gobiernos post 90 consideraban al profesorado un actor clave para una agenda educacional, que en su centro tenía el mejoramiento de la calidad de las oportunidades de aprendizajes de las mayorías.

Es decir, durante los 90, los gobiernos de la Concertación pusieron todas sus fuerzas en reconstruir la confianza con el gremio y, a su vez, mejor la oferta educacional de los colegios municipales y aumentar, también, la obligatoriedad escolar.

En 1996 ocurrieron dos hitos importantes desde el punto de vista del profesorado. El primero de ellos es que se comenzaron a usar incentivos monetarios de manera grupal e individual ligados al desempeño de los profesionales medido, por ejemplo, por el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Subvencionados (SNED) (Avalos, ¿Héroes o Villanos? la profesión docente en Chile, 2013, pág. 78). Estos beneficios eran sólo para los docentes de recintos municipales.

A esta política se sumó la Jornada Escolar Completa (JEC) y la implementación del nuevo currículum escolar que trajo consigo un aumento del horario de enseñanza y una demanda mayor de profesores para atender el tiempo adicional que imponía la normativa.

Después de cinco años de haber promulgado el Estatuto Docente, en 1995, el gobierno decidió introducirle modificaciones flexibilizándolo y avanzando en elementos de administración más modernos en las funciones directivas (Muñoz, Nuñez, & Weinstein, 2010). Esto último se dio porque la normativa no contempló el valor de la labor de director. Luego, en 2004, y a propósito de una modificación de la JEC, se precisó la relevancia de la gestión directiva en el liderazgo pedagógico.

En la modificación de 1995 es destacable una primera reforma del Estatuto Docente que introducía los primeros cambios en materia de incentivos, esta vez en forma de incrementos colectivos, según mejoramientos en los aprendizajes y la gestión de cada escuela, conforme al Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos (SNED). En otro plano, se suma otras medidas como el comienzo del Programa MECE para la Educación Media, también con seis años de duración y financiamiento del Banco Mundial (Nuñez & Weinstein, 1998). Durante esa época, también, se erigió el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID), programado para los cuatro años siguientes.

Un estatuto desgastado

Sin duda los 90 fue una época donde el salario de los profesores aumentó significativamente con respecto a la dictadura militar. El incremento fue tal que en ese periodo las remuneraciones de los docentes habían alcanzado su mejor nivel histórico, (Weinstein, 2007)

Sin embargo y pese a estos avances, y con la reforma educacional en marcha, impulsada desde el gobierno de Frei, “empezó a nacer en el gobierno la idea de que había que hacer

algo más importante y estructural con los profesores”, explica el sociólogo e investigador del CIAE, Cristián Bellei.²⁴

El académico lo sabe de cerca porque él, junto a otros expertos, fue llamado a una comisión por el, entonces, ministro Juan Pablo Arellano durante el gobierno del presidente Eduardo Frei. “Se constituyó un equipo técnico y asesor que tenía como objetivo preparar antecedentes para una política más ambiciosa sobre los profesores. De todas las recomendaciones que hicimos, no se concretó nada, pero sirvió como antecedente para el siguiente gobierno”, recuerda Bellei. Éste fue el primer informe y sugerencia de expertos que desoyó el Estado chileno.

En el año 2000 asumió como presidente Ricardo Lagos²⁵, quien también fue el primer ministro de Educación del retorno de la democracia. La petición del mandatario a su, entonces, jefa de cartera del sector, Mariana Aylwin, fue conformar una mesa negociadora con el Colegio de Profesores, la cual estuvo a cargo del subsecretario, José Weinstein.

La mesa de negociación con el gremio de profesores y la Asociación Chilena de Municipalidades respondió a una promesa del presidente Lagos, quien tenía claridad que dicha negociación sería una de las pruebas de fuego del gobierno. La importancia era tal, describe Weinstein, que semanas antes de asumir los cargos, junto con la ministra Aylwin, la directiva del Colegio de Profesores se reunió en la casa del, entonces, subsecretario del Mineduc (Weinstein, 2007, pág. 66). El presidente del magisterio era Darío Vásquez.

Weinstein, actual académico de la Universidad Diego Portales, describe de vital importancia el resultado de esas conversaciones, sobre todo considerando que todas las negociaciones con el gremio, desde el regreso de la democracia, habían sido complicadas. La peor, recuerda Weinstein (2007, pág. 65) fue la que se dio en 1998 y fue “traumática (...) y terminó con un mes de huelga, la más extensa de las últimas décadas”. La mesa tripartita fue una “experiencia inédita que tuvo mucho éxito, en el sentido que avanzó,

²⁴ En entrevista con la autora durante el primer semestre de 2016.

²⁵ El mandatario en su calidad de ministro de Educación entre 1990 y 1992 fue quien llevó adelante el Estatuto Docente, apuesta que logró un amplio apoyo de los profesores.

posteriormente, en el marco de la buena dirección; después se construyó el instrumento de evaluación que partió gradualmente... Ya sumamos 13 años de evaluación docente, esto es muy raro en América Latina, hay muy pocos países que tienen evaluación y menos una construida en diálogo con el magisterio”.²⁶

A esa fecha ya se habían realizado cuatro negociaciones para acordar cambios en las remuneraciones de los profesores. Este sistema se extiende hasta el día de hoy.

Aquella vez, la negociación (que se alargó por nueve meses) apostaba por ser distinta, porque no sólo tocaría el tema de sueldos de los profesores, sino también el gobierno les planteó una agenda que duraría todo el periodo presidencial de Lagos.

Cada junta con los profesores se tornaba esencial para mantener el apoyo ciudadano con el que había empezado el presidente Lagos. Además, ese año, era especialmente delicado porque a fines del 2000 se celebrarían las elecciones municipales y la negociación con los docentes se posicionaba como antesala para la conversación con otros movimientos sociales que entrarían a procesos de negociación (Weinstein, 2007, pág. 66)

Además, en ese tiempo ya había consenso, entre varios políticos y académicos, sobre lo importante que eran los profesores para lograr calidad en la sala de clase.

La propuesta del gobierno en la mesa negociadora incluía el mejoramiento de las remuneraciones comunes; mejoramiento de los sueldos de aquellos profesores que trabajaban en colegios de desempeño difícil (zonas aisladas o alta tasa de vulnerabilidad, por ejemplo); la creación de una bonificación especial para los docentes de mejor desempeño y la posibilidad de que ellos mismos conformaran una red de apoyo y asistencia técnica llamada Red de Maestros de Maestros; aumento de una hora no lectiva y la reducción de alumnos por sala en colegios municipales de 45 a 40; y el reconocimiento y aumento de lo que se entendía como enfermedades profesionales.

²⁶ En entrevista con la autora durante el primer semestre de 2016.

Uno de los debates más polémicos durante ese periodo fue la lucha del Colegio de Profesores por el aumento salarial ligado más a los años de ejercicios que tenía un docente que a su desempeño. Esto logró afinarse y el gobierno introdujo nuevas exigencias a la profesión docente a través de la evaluación de los profesores, que desde 2003 partió de manera gradual y finalmente en el 2004, a través de una reforma al Estatuto Docente, se hizo obligatoria (Nuñez & Weinstein, 1998, pág. 18).

Según Weinstein (2007, pág. 69), la evaluación docente fue un paso importante, ya que por primera vez “aventurábamos la necesidad de poner en marcha un sistema de evaluación de la docencia, que saliera de las tradicionales, ineficaces y burocráticas calificaciones funcionarias”.

Si bien tanto el gobierno como el Colegio de Profesores estaban de acuerdo en la necesidad de aumentar las remuneraciones de los docentes, la petición del gremio era aumentar un 61,7% sus sueldos reales durante el gobierno de Lagos. La propuesta fue rechazada por el gobierno, lo que generó descontento general en el gremio, pero en especial de la disidencia encabeza por Jaime Gajardo, quien en ese entonces era el presidente de la Región Metropolitana. Hoy, es el actual líder nacional.

Para hacer frente a la desbordada cifra de los docentes, según Weinstein, el gobierno propuso un incremento del 27% para todos los profesores y aumentos por encima para aquellos más destacados: los que trabajan en escuela de desempeño difícil y los que asumían cargos de responsabilidad. El aumento correspondía a la brecha entre los profesores y los funcionarios públicos de igual calificación (Weinstein, 2007, pág. 77).

A esto se agrega, también, que se iniciaron las políticas de incentivos al desempeño individual de los docentes: en el año 2002 se creó la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP).

Dentro de los puntos presentados por el Colegio de Profesores, que no logró buen puerto fue el tema de la deuda histórica que, hasta la fecha de hoy, es un tema no resuelto e

incalculable. Según Pedro Montt y Cristián Larroulet, ésta se ha estimado del orden de 12.000 millones de dólares, con consecuencias previsionales para algunos profesionales (Larroulet & Montt, 2010, pág. 45).

Crisis: malos resultados

En medio de las negociaciones, se publicaron los resultados del Simce del año 2000, que mostraron que un tercio de los alumnos - de la cohorte de cuarto básico - no habían aprendido lo elemental en matemáticas y el mismo escenario se repetía para un quinto de los estudiantes en el área de lenguaje (Weinstein, 2007, pág. 77). Esto tensó las conversaciones entre el magisterio y el gobierno.

Con estos resultados comenzó la cacería de brujas. Los medios de comunicación empezaron a hablar sobre una crisis educacional y la ciudadanía y políticos empezaron a desconfiar de todas las políticas impulsadas en los 90, donde se aumentaron las horas de clases y se incrementaron los sueldos de los profesores.

En el debate, una de las preguntas recurrentes era: ¿si le estamos pagando más sueldo a los docentes, por qué no hay mejores resultados? Todo esto considerando que la reforma educativa, arrastrada de la década pasada, estaba en marcha.

Y en pleno proceso de negociación, en el 2000, comenzaron fuertemente las críticas contra el Estatuto Docente, al que se le condenaba por ser poco exigente con el desempeño profesional de los profesores “que les brindaba granjerías excesivas y permitía una inamovilidad perjudicial, no pudiendo sacarse transitoria o definitivamente del sistema a los malos profesores”, explica el ex subsecretario Weinstein (2007, pág. 73)

Esa crítica ya se había plasmado desde la academia, pero no consiguió ser escuchada hasta el segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet.

Todo apuntaba a que la forma de hacer las cosas no estaba funcionando. Recordemos que el país seguía con un sistema basado en la competencia, privatización y mercado, fórmula heredada de la dictadura, y se debatía con el énfasis de los gobierno concertacionista que levantaban emblemas de calidad y entender a la educación como derecho.

Sin embargo, la alarma de los malos resultados del Simce - y luego por las pruebas internacionales como PISA - daban cuenta que éstos tenían una alta correlación con el nivel socioeconómico de los alumnos. Es decir, el sistema era alto en inequidad.

Entonces, por qué no tomó fuerza la idea de no sólo reformular el Estatuto, sino de reemplazarlo con una ley de carrera docente. ¿La respuesta? Según Weinstein, “se pensó que todavía había mucho espacio en el Estatuto para seguir mejorándolo. De hecho, para implementar en régimen la evaluación se tuvo que modificar la normativa, que contemplaba la idea de que los profesores tenían que ser evaluados. Entonces, pensamos que éste podía ser un cambio muy importante desde el punto de vista del trabajo de los docentes lo que significó, también, construir un marco de enseñanza que estipulaba que era ser un buen profesor”²⁷.

Sin esto, sostiene en entrevista Weinstein, “cómo hubiéramos construido una carrera si no había acuerdo en qué significa lograr una buena docencia. Había que hacer un trabajo previo”.

Una opinión que comparte la investigadora en educación del CEP, Sylvia Eyzaguirre: “creo que la carrera docente se pudo haber hecho antes (no recién en 2015), pero necesitábamos instrumentos también. Hemos hecho todo de a poco, pero cada paso constituye una escalera, no puedes hacer el edificio sin los cimientos”²⁸.

²⁷ En entrevista con la autora durante el primer semestre de 2016.

²⁸ Entrevista con la autora.

Sin embargo, dice Eyzaguirre, el gasto que conllevó la JEC “pudo destinarse a mejorar la calidad de la educación y las condiciones de los profesores, porque hasta ahora no hay evidencia que esa política haya potenciado el aprendizaje en los niños”. De hecho, estudios de la OCDE y evidencia nacional dan cuenta que lo más importante es darle espacio a los profesores para preparar las clases y programarse, “la JEC terminó agudizando todo esto, esos recursos se pudieron haber destinado mejor”.

Desde la implementación de la evaluación docente han pasado 13 años, y si bien el ex subsecretario Weinstein insiste en que fue una buena política, hace un mea culpa: “el problema fue que no se siguió con el plan que contemplaba la implementación de la evaluación, no se capacitó a los profesores adecuadamente y eso es una debilidad de la política. La evaluación debía contemplar una buena formación permanente, no bastaba sólo una evaluación”, sostiene²⁹

¿Contradicción?

En este escenario, los cuestionamientos abundaban sobre cómo mejorar el sistema educacional chileno. Una respuesta a ellos fue la larga negociación que sostuvo el, entonces, subsecretario Weinstein con los profesores y que terminó, después, con un sistema de evaluación docente, entre otras reformas.

Sin embargo, a esta política se sumaron otras que fueron contradiciendo las normas logradas durante los 90 y los primeros años del siglo XXI. Uno de los cambios más impactantes fue la explosión de oferta de carreras de pedagogías ofrecidas a destajo por universidades e institutos profesionales.

Un incremento que, si bien se entiende porque paralelamente crecía la oferta en educación superior en el país, fue exponencial y entre el año 2000 y 2010 aumentó su matrícula en más de 200%. (Lorena Meckes y Cristián Cox citados en Avalos, 2013, pág. 83).

²⁹ Entrevista con la autora realizada durante el primer semestre de 2016.

El crecimiento venía de los 90, pero de forma tímida, considerando que son los programas más económicos de ofrecer ya que sólo requieren de pizarra y un profesor. Es decir, no hay costos asociados a laboratorios, por ejemplo.

El aumento mayor se dio después del año 2002 y en una década el país ya sumaba más de 90 mil alumnos matriculados, los que representaban el 15% de la matrícula total del sector (Lorena Meckes y Cristián Cox citados en Avalos, 2013, pág. 83).

La explosión de matrícula se dio, además, sin un orden lógico. Por ejemplo, entre el 2005 y 2010 el 51% de los matriculados en el área se inscribía en pedagogía en Educación Media, donde la mayoría apostaba por carreras de educación física e idiomas. Por su parte, educación básica y parvularia representaba el 20 y 14% respectivamente.

Este fenómeno tuvo como conclusión obvia lo siguiente: en el año 2001 hubo 4.145 profesores recién titulados, ocho años después de eso, en 2009, los graduados aumentaron notablemente sobrepasando los 15 mil. Con estas cifras se respalda el hecho de que el crecimiento no era orgánico ni planificado, pues en el 2009 seguían faltando profesores especialistas en biología, química y física.

Según Meckes y Cox, el escenario descrito sugiere que no existió relación entre los requerimientos del sistema escolar y la matrícula de las carreras de pedagogía. Un aumento que va de la mano de instituciones que ofrecían la carrera, un crecimiento que fue explosivo, especialmente, en las universidades privadas: pasaron de 56 programas en 1999 a 399 en 2008.

Los resultados a largo plazo, incluso, fueron aún más desalentadores. En base a estudios de panel, se estimó que el cohorte de docentes que ingresó en 2004 a estudiar pedagogía, sólo el 56% (educación media) y un 60% (educación básica) logró terminar la carrera al quinto año de haber ingresado (Avalos, ¿Héroes o Villanos? la profesión docente en Chile, 2013, pág. 85).

A esto se suma que el Estado permitió que muchas instituciones ofrecieran la carrera, sin exigir la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Una realidad que hasta el día de hoy sucede y que se espera cambiar con la nueva carrera docente.

“Todas las políticas forjadas en los 90, como el apoyo a la formación y pasantías al extranjero, no tenían sentido con lo que pasó después en los 2000. Cualquier cosa que se haya hecho, por más bien intencionada que sea, quedó atrás porque sucedió que el mercado gobernó y conllevó a una desregulación de las universidades”, explica en entrevista el académico de la Universidad de Chile, Cristián Bellei.

Este punto, también, es compartido por el ex jefe de educación general del Mineduc y actual académico de la UDP, Gonzalo Muñoz: “claramente hubo una inconsistencia en las políticas que amplificaron el rol del mercado y deterioraron las condiciones para la calidad”, dice en entrevista con la autora.

Según Muñoz, nadie podría decir que no se avanzó desde el retorno de la democracia, bajo el liderazgo de la Concertación, “pero hay que reconocer que hay toda una parte gris de no cambios y de omisión de algunas condiciones del sistema que eran sustantivas para producir lo que el sistema realizaba. Un ejemplo de ello es el Crédito con Aval del Estado (CAE), son contracciones que vivimos y que seguirán pasando”.

Considerando que no habían muchas barreras para ser profesor, nacen interrogantes sobre el compromiso de potenciar la labor docente, de dotarla de valor y recuperar su estatus. Una pregunta que comparte el sociólogo del CIAE, Cristián Bellei: “Por qué después de esa convicción (de que los profesores eran lo relevante para potenciar la calidad de la educación) pasó una década en que se desperfiló completamente las políticas relacionadas con los docentes”.

Aterrizaje de la OCDE

En este escenario de explosión de carreras de pedagogías, un grupo de expertos de la OCDE llegó al país y emitió un informe llamado Revisión de Políticas Nacionales de Educación Chile 2004, el que relevó cinco nudos importantes a tratar en el sistema: profesores, equidad, administración y gestión y evaluación (en ese orden).

El informe repasa la historia educativa de Chile en todos sus niveles y remarca fuertemente la condición vulnerable en que dejó a la profesión docente el paso de la dictadura militar.

El documento de esta agencia internacional rescata las políticas realizadas durante los 90 en el país, en especial, el intento por devolverle el estatus a los profesionales de la educación. Además, señala que se avecina un nuevo escenario. “Es evidente que mientras se ha ganado mucho tratando a los profesores como profesionales, comienza a ser evidente para las autoridades del Ministerio que los profesores necesitan ser apoyados en maneras muy específicas en el desarrollo de las competencias para enseñar a todos los alumnos en forma efectiva” (OCDE, 2004, pág. 118).

Los expertos de la OCDE relevan la labor del docente, de tal manera que señalan que la clave para la implementación de las reformas en cursos es potenciar a los profesores. Es por esto que, según el documento, se debe centrar gran parte del esfuerzo del Estado en mejorar la formación docente y en apoyar a los profesores que están en ejercicio.

Una de las preocupaciones fundamentales de la OCDE era la baja autoestima y la falta de herramientas para enseñar de manera adecuada el currículum que había sido recientemente modificado. El informe basaba sus preocupaciones en un estudio TIMMS realizado en 1999 y en la observación que hicieron directamente en las aulas chilenas: “El estudio registra que en matemáticas, el 45% de los profesores chilenos sentía poca confianza en sus competencias docentes, mientras que el promedio general de otros países

era de 14%. El porcentaje que consideraba que tenía confianza en el manejo de sus materias era también muy bajo, 24%, mientras que internacionalmente era de 63%. De la misma manera, los profesores chilenos registraban muy bajos niveles de confianza con respecto a competencias docentes y dominio de materias en ciencias en relación con los promedios internacionales. Estos datos deben ser tomados seriamente. De las observaciones del equipo de revisión en las salas de clase y discusiones con los docentes, los profesores chilenos parecen estar seriamente poco preparados para enseñar un currículum adecuado. La encuesta TIMSS se refiere a los profesores de 8° básico, pero hay evidencia de que la falta de preparación suficiente se encuentra a través de todos los cursos” (OCDE, 2004, pág. 133).

Con las sugerencias y evidencia internacional en la mesa, el gobierno decidió avanzar en reformas a la reforma y continuar, pese a todo, con el Estatuto Docente. De ahí en adelante se enfocaron en tratar de maquillar la ley de 1990 lo más posible.

Si bien es entendible que a comienzos de los 90 había que ser prudentes en las políticas que se impulsaban porque el país venía saliendo de una dictadura, tras décadas de ese recuerdo que dejó a la profesión docente desvalida y vulnerable, los gobiernos venideros tampoco apostaron por una reforma más estructural. De esta forma, continuaron las políticas reparadoras.

Para ser justos, eso sí, durante los 2000 sí hubo avances con respecto a dichos profesionales. Por ejemplo, en el 2004 y a propósito de una modificación a la JEC, se precisó qué significaba en la ley asumir la dirección de un colegio. Con esto, se releva la posición de liderazgo pedagógico (Muñoz, Nuñez, & Weinstein, 2010)

Esta normativa no otorgó mayores atribuciones a los directores en cuestiones como la posibilidad de despedir o no a un docente, por ejemplo. Las facultades del director “se limitaban a ser consultados cuando se seleccionaba a un profesor para el establecimiento; proponer personal a contrata o de reemplazo y emitir una opinión -secundaria- en el proceso de evaluación docente”, sostienen los autores recién mencionados.

Asimismo y en la misma línea, en el 2005 se lanza el Marco de la Buena Dirección que detalla en qué consiste el liderazgo del director al interior de un colegio.

Simultáneamente a esta última norma, en 2005 se dictó la ley 20.006 que hacía obligatorio que todo aquel que quisiese ocupar el puesto de director en un recinto municipal debía postular a los concursos públicos, acabando de esta forma con la existencia de los directores vitalicios (Muñoz, Nuñez, & Weinstein, 2010). Este paso se consagró después en la LGE, que reemplazó a la LOCE.

Los secundarios al mando

La crisis de confianza que comenzó en el 2000, con la entrega de resultados de pruebas nacionales e internacionales, remeció las aguas chilenas y cuestionó gran parte de la reforma forjada en los 90. Según Bellei (2015, pág. 37), paradójicamente tanto de los sectores de izquierda como de derecha se reclamaban por un cambios institucional mayor.

El país ya había acumulado evidencia nacional e internacional que pedía transformaciones más estructurales de la organización del sistema escolar si se quería gatillar procesos de mejoramiento en la calidad y equidad (Bellei, 2015, pág. 37). Pese a lo evidente de la necesidad de girar el rumbo, el mundo político al parecer no estaba preparado para cambiar de dirección.

En esa espera, se forjó y levantó un movimiento social que sorprendió a muchos y que logró contar con un apoyo ciudadano amplio: la Revolución Pingüina, que en manos de los alumnos secundarios llegó a remecer al país en el 2006.

Los estudiantes de enseñanza media tomaron la palabra y lograron posicionar temas que nadie había tocado desde el retorno de la democracia: palabras como lucro, mercado y gratuidad empezaban a circular entre los ciudadanos. Fue tal el impacto, que los medios de comunicación empezaron a cubrir de manera especial las tomas y paros de los alumnos.

De esta manera lograron lo inimaginable en la época: la educación y la posibilidad de cambio estructural del sistema se posicionaron como tema en los colegios, universidades, hogares y en el propio gobierno. Tras meses de movilizaciones, la presidente Michelle Bachelet, en su primer periodo de gobierno, llamó a conformar con carácter de urgencia un Consejo Asesor Presidencial por la calidad de la educación (Bellei, El Gran Experimento, 2015, pág. 38).

La instancia comenzó con dificultades internas gatilladas por la demanda de la calle. Los escolares obligaron de esta forma al gobierno, expertos y políticos de todas las posturas políticas a sentarse y a pensar en educación, y en la necesidad de generar cambios estructurales.

Los alumnos solicitaban, entre otras cosas, ampliación del pase escolar, desmunicipalización y la derogación de la LOCE. El Consejo trató diez temas, entre ellos, educación superior, la educación técnico profesional, sistema de financiamiento de la educación y docentes (Consejo Asesor Presidencial, 2006)

En junio se conformó el Consejo que tenía como objetivo llegar a acuerdos amplios en relación a cambios que permitieran mejorar la calidad de la educación (Larroulet & Montt, 2010). Todo esto, eso sí, en un plazo de un semestre.

El consejo conformado por un grupo expertos de distintas posiciones permitió bajar la tensión de la movilización estudiantil. La crisis llegó, incluso a tocar la puerta del Mineduc, cartera que “desde una posición muy desmedrada y en el centro del conflicto, pasó a un discreto segundo plano de liderazgo de la agenda educativa, con cambio de ministro incluido” (Larroulet & Montt, 2010, pág. 22).

Según el actual presidente del Consejo Nacional de Educación (CNED), Pedro Montt y conocido asesor de la Democracia Cristiana (DC), la pluralidad y cantidad de los temas dificultó la falta de consensos. Tras meses de trabajo se logró acuerdos en dos temas: la

urgencia de instalar un sistema de aseguramiento de la calidad a nivel de la educación escolar y los principios que debieran inspirar esa institucionalidad. El segundo apuntaba a la necesidad de cambiar la estructura curricular actual de ocho años de básica y cuatro de media, por una de seis de básica y seis de media. Esta última política aún no se lleva a cabo y se ha postergado varias veces. (Larroulet & Montt, 2010),

El 11 de diciembre de 2006, la presidenta Bachelet accedió al informe de casi 300 páginas y que no contó, finalmente, con la firma de los alumnos ni del Colegio de Profesores. Con el documento en manos del Ejecutivo, las autoridades impusieron una agenda relacionada con la institucionalidad del sistema. Años después y tras una ardua tramitación, se logró derogar la LOCE por la Ley General de Educación (LGE).

El resto de los temas no logró un acuerdo suficiente. Uno de esos puntos fue la discusión de los profesores y su estatuto laboral, y la posibilidad de crear una carrera profesional que elevara el estatus de los docentes (Larroulet & Montt, 2010, pág. 23).

Pese a que internamente se presionó porque se diera luz verde a ciertas iniciativas, los parlamentarios de la Alianza, en ese momento, tenían el sartén por el mango dado que los proyectos apostados por Bachelet necesitaban quórum elevado de aprobación parlamentaria.

La derecha luchaba para que la agenda del gobierno no avanzara en el Congreso (LGE y Superintendencia). Sus argumentos apuntaban a que esos proyectos introducían fuertes restricciones a la libertad de enseñanza, personas e instituciones y al excesivo control de los procesos educativos, amenazando la diversidad del sistema (Larroulet & Montt, 2010, pág. 24).

Como la oposición tenía claro que sin ellos no podían legislar, optaron por levantar una contrapropuesta a los proyectos ya ingresados por el gobierno y presentaron una ley propia paralela a la LGE. Esta acción le puso pausa al avance de las misivas.

Después de conocer el proyecto de la Alianza, el gobierno y sus parlamentarios forzaron una votación en particular en la Comisión de Educación de la Cámara. El acto generó aún más distancia entre ambas coaliciones. “Se veía difícil el tránsito legislativo de ambas iniciativas legales, dado los quórum que requerían, por lo que ambas partes, iniciaron acercamientos para destrabar” (Larroulet & Montt, 2010, pág. 24).

Tras varios meses, en noviembre de 2007, el gobierno y la Alianza firmaron un “Acuerdo Educacional por la Calidad de la Educación”. En estas tramitaciones y bajo este nivel de tensiones, la discusión de una nueva carrera docente se desoyó.

¿Y los profesores?

El informe de conclusiones entregado a la Presidenta Bachelet tenía una sección completa destinada a los profesores, cerca de 30 páginas, en donde los participantes, entre ellos, Harald Beyer y Cristián Bellei, daban cuenta de la necesidad de reformar el Estatuto Docente e implementar una nueva Carrera para los profesores.

El documento de sugerencias inicia su presentación con la siguiente consigna: “Son varios los factores que pueden influir en el aprendizaje, pero quizás ninguno tan poderoso como los profesores. Un ingrediente fundamental de toda política educativa está constituido por las medidas implementadas para atraer, desarrollar y retener buenos profesores, y fomentar su esfuerzo” (Consejo Asesor Presidencial, 2006, pág. 156).

Sin embargo, la falta de acuerdo no sólo marcó la discusión en torno a los profesores, sino también en el resto de los puntos. De no ser así, el ingreso del proyecto de LGE no se habría demorado tanto tiempo en ser legislado³⁰.

De todas formas, Montt tiene razón: habían varias diferencias entre los participantes de esa mesa. Según el informe, uno de los puntos de divergencia fue el Estatuto Docente. Los opositores sostenían que establecía una carrera profesional que no estimulaba

³⁰ El, entonces, proyecto se aprobó finalmente en el año 2009.

adecuadamente el buen desempeño; impone rigidez importante a los sostenedores en la gestión de los recursos humanos, limitando –de esta forma– la capacidad de crear mecanismo de salidas para los docentes mal evaluados, por ejemplo; los sueldos recibidos eran fijados por temas de antigüedad más que por competencia de los profesionales, entre otros puntos (Larroulet & Montt, 2010, pág. 44).

En el bando contrario, en tanto, señalaban que sí hubo mejoras durante las modificaciones de los años anteriores y que la idea no era presionar aún más a los profesores. En esa lógica, la oposición a la afirmación anterior decía que los argumentos del primer grupo escondían un “trasfondo que tiene que ver con la profundización de un modelo de relaciones laborales marcado fuertemente por la flexibilidad. El Estatuto Docente actual no rigidiza relación laboral alguna entre los proveedores municipales y los maestros, por cuanto la norma establece diversas causales de término de la relación laboral. En efecto existe, por ejemplo, el llamado Plan Anual de Educación Municipal (PADEM), en el que se estipula la factibilidad de modificar la dotación docente año a año, de acuerdo a las necesidades de los establecimientos y de sus planes educativos, suprimiendo contratos, destinando docentes de un establecimiento a otro, etc.”. (Consejo Asesor Presidencial, 2006, pág. 159)

Pese a las diferencias, el equipo completo a cargo de la discusión acordó en el Informe que “aunque el Consejo está dividido respecto de los alcances del Estatuto Docente, estima que es posible lograr un acuerdo respecto del futuro de la profesión docente. Por supuesto, hay diferencias sobre aspectos específicos de ese futuro, pero en virtud de enviar una señal de cambio ha estimado importante impulsar una carrera profesional docente y definir lineamientos generales sobre sus características”.

Otra alerta desde el exterior

Entre los años 2006 y 2007, McKinsey & Company (una empresa dedicada a gestionar análisis y que asesoró al ex primer ministro británico, Tony Blair) realizó en ese periodo una investigación que tuvo como objetivo analizar cuáles eran las estrategias para alcanzar

un sistema educacional exitoso. Para ello, estudió 10 sistemas educativos de todo el mundo, entre ellos, Canadá, Inglaterra y Singapur.

El estudio da cuenta de tres claves que hicieron avanzar a esos países hacia un sistema educacional de calidad y equidad. Todas apuntan a fortalecer la profesión docente.

El primer factor clave estipulado por McKinsey es la importancia de atraer a los mejores estudiantes para enseñar en las salas de clases. Esto, considerando que los mejores sistemas educacionales tienen altas barreras de entradas para quienes quieran cumplir con la función docente (Barber & Mourshed, 2008).

Chile estaba lejos de esta recomendación, sobre todo después de la explosión de oferta de carreras de pedagogías, donde se matriculaban alumnos con un puntaje menor a los 450 puntos PSU.³¹

El informe inglés explica que para atraer a los mejores, eso sí, es necesario contar con buenos salarios iniciales.

La segunda clave es el fortalecimiento de la formación docente. Los países analizados lograron mejorar la formación inicial y potenciaron las evaluaciones constantes en las prácticas de los futuros profesionales.

El último factor, según el informe, son los sistemas de aseguramiento de calidad que compartían los países analizados, lo que se traduce en altos estándares de calidad por medio de evaluaciones a las escuelas y a los profesores. Eso sí, entendiendo una intervención que mezcla la presión y el apoyo constante (Barber & Mourshed, 2008)

³¹ Hace unos años, las universidades del Consejo de Rectores (Cruch) firmaron distintos convenios de desempeño con el Mineduc para fortalecer la formación de los profesores. Uno de los requisitos era que los programas tuvieran como puntaje mínimo de acceso 500 puntos. La exigencia puso en aprietos a varias universidades, en especial, las de zonas extremas del país porque el piso conllevó a una baja postulación de los alumnos.

Nuevamente la evidencia internacional no logró reconfigurar políticas en la dirección sugerida, pese a que en varias conclusiones del informe Mckinsey fueron, anteriormente, compartidas por el comité encargado de analizar la profesión docente en el Consejo Asesor.

Tras esto y los fallidos intentos de los miembros del Consejo Asesor por levantar una agenda sobre carrera docente, en 2009 se siguió en paralelo presionando por lanzar un acuerdo al respecto entre expertos, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) y el Colegio de Profesores. El sociólogo, experto en educación, José Weinstein, recuerda que “se hizo un esbozo de una nueva carrera, el que tiene mucho que ver con lo que se reflató en el segundo mandato de Bachelet y que se zanjó finalmente en enero de 2016”.

Según el académico de la UDP, si después del primer mandato de Bachelet hubiera continuado la Concertación, lo más probable es que se hubiera “seguido con el bosquejo y hubiese sido inevitable no legislar al respecto ya que había mucha acumulación de trabajos previos”³². Es decir, es claro de que había convencimiento técnico de la necesidad de reformular la carrera, pero no político...

Cambio de mando

Con información y antecedentes acumulados por casi dos décadas en materias educacionales, en marzo de 2010 asumió, por primera vez desde el retorno de la democracia, la derecha política liderada por el empresario de Renovación Nacional, Sebastián Piñera.

Su primer ministro de Educación fue el ex alcalde de Las Condes, Joaquín Lavín, quien asumió la cartera con una poderosa agenda comunicacional. Entre los periodistas del sector, la autoridad es recordada como el “ministro de las pautas de los domingos”, ya que el UDI agendaba pautas de prensa esos días para asegurarse espacio al día siguiente. Esto porque la

³² En entrevista con la autora durante el primer semestre de 2016.

mayoría de los medios debe buscar noticias para llenar sus páginas, en el caso de los diarios, por ejemplo.

Una de las políticas más recordadas del ministro Lavín fue el semáforo del Simce, que generó críticas entre los académicos y políticos porque, según ellos, aumentaba la discriminación y segregación de los colegios. Esto porque los resultados del test estandarizado nacional tienen una alta correlación con el nivel socioeconómico de los alumnos.

Antes de que asumiera el gobierno de Piñera, el Colegio de Profesores había cumplido un rol activo en la discusión educacional, sobre todo durante y después de la mesa negociadora levantada a comienzos del gobierno de Ricardo Lagos.

Durante los cuatro años de gobierno a cargo de la Alianza, y pese a que el gobierno de derecha levantó varios temas, entre ellos, el escándalo de la Universidad del Mar, la beca vocación de profesor y dos proyectos eventuales de Carrera Docente, el gremio se mantuvo al margen de toda la discusión. Durante ese periodo poco se supo del Magisterio, ni movilizaciones ni paros. “En este periodo se dejó de negociar con los docentes y cambiaron rotundamente las relaciones con el gremio”, analiza Weinstein.³³

El gobierno de Piñera tenía claridad de que había una agenda pendiente heredada desde la administración pasada. Uno de los temas era la carrera docente. Entonces, el ministro Lavín tomó la ventaja de la evidencia a favor y llamó a constituir un nuevo consejo asesor de expertos liderado por el economista Harald Beyer. El foco de la instancia eran dos puntos: desmunicipalización y profesores.

Después de esta comisión hubo varios cambios y políticas de parte del Mineduc. Entre esos cambios, asumió como tercer ministro de la cartera Beyer, quien envió dos proyectos sobre carrera docente. Según una de la expertas tras la construcción de la misiva y actual investigadora del CEP, Sylvia Eyzaguirre, “nuestro proyecto contemplaba implementar la

³³ En conversación con la autora durante el primer semestre de 2006.

nueva carrera solo a los colegios municipales, pero los parlamentarios querían que esto se extendiera a los colegios subvencionados y fue una piedra de tope en la negociación”³⁴.

“Creo que en el gobierno de Piñera pudimos haber sacado la carrera docente si el Congreso nos hubiese apoyado, pero el oficialismo nos bloqueó todos los proyectos, no sólo el de carrera”, explica Eyzaguirre.

El proyecto de Carrera Docente fue ingresado en dos ocasiones y no avanzó más allá del primer trámite constitucional. Una de las razones más importantes de esto tiene que ver con que la iniciativa sólo contemplaba una carrera para los profesores de recintos municipales y no de subvencionados.

Además del bloqueo de los parlamentarios de la Concertación que rechazaron la medida, según Weinstein, “la estrategia utilizada por la hoy Nueva Mayoría respondió a que el grupo se dio cuenta que era mejor esperar hasta que ellos estuvieran en el gobierno y legislar, bajo su mandato, una nueva carrera docente”. Lo paradójico de esto, es que en el programa de gobierno de Bachelet poco se toca el tema de docentes, ya que el foco principal es la promesa de gratuidad en educación superior. Pese a esto, dice el académico, “sí había voluntad”.

La gran espera

Desde que empezó a existir un convencimiento más claro sobre la necesidad de impulsar una carrera docente han pasado 15 años para concretar la idea y 16 para convertirla en ley. En enero de 2016 se promulgó la ley de Desarrollo Profesional Docente después de varios meses de tramitación

La gran espera recorrió un camino lleno de coqueteos de parte de los políticos y de los distintos gobiernos que comulgaban, sobre todo después de los 90, con la necesidad de reformar el Estatuto Docente.

³⁴ En entrevista con la autora.

Para Cristián Bellei, dicho camino fue un cúmulo de distintas políticas que entre ellas, incluso, no tenían coherencia. Una opinión que no comparte Montt, quien explica que es necesario mirar cada uno de estos pasos como un todo, “todas las leyes tuvieron un efecto de profesionalización”, dice en entrevista con la autora.

Montt insiste en que todas estas políticas fueron parte de un diseño. Sin embargo, es imposible no preguntarse qué pasa con esa parte del plan que contradijo los objetivos centrales de mejorar la calidad y equidad del sistema.

“Fueron políticas reparando a políticas pasadas que no constituyeron una reforma”, dice Bellei, quien se pregunta ¿por qué después de que el país saboreó la convicción de que los profesores eran los actores principales para lograr las metas se perdió el foco en los docentes?

El investigador del CIAE se responde y explica que está la idea de que “los profesores son lo más importante, pero esto no estaba tan claro entre los políticos y expertos hasta antes de 2015. En cambio, triunfó la idea de que sí se pueden hacer políticas a prueba de profesores. Es decir, desvalorizando la labor”.

A nivel político y de estrategia hay que precisar que, desde el retorno a la democracia, los políticos eran muy cautelosos en abarcar los temas educativos, considerando la historia del movimiento y las dificultades que genera legislar materias educacionales. A esto, agrega Bellei, hay que sumar que es difícil hacer políticas hacia los profesores “porque el gobierno no controla nada: el gobierno no contrata a los profesores, no los forma y las universidades hacen lo que quieren; lo único que hace el legislativo es cancelar los sueldos vía subvención”.

Este último punto se dio, porque la Concertación se debatió entre mantener un sistema basado en el mercado y en cambiar la mirada de la educación, entendiéndola como un derecho. Dos conceptos opuestos que peleaban por protagonismo. “Es por esta razón que se

inventaron una serie de políticas parches que no fueron capaces de estar a la altura de la necesidad de los docentes y de generar mejores resultados. Entonces, se viene la imagen de que el problema es muy denso y que los instrumentos son a control remoto”, dice en entrevista Bellei.

En esa lógica, Cristián Cox es tajante y señala que “el Estado no supo cuidar un eslabón clave para mejorar la educación. Hace muchísimos años que la OCDE, informe McKinsey y los expertos chilenos les decíamos: los profesores son el motor para echar a andar la educación, y nada”³⁵.

La pregunta a continuación, entonces, es por qué recién en 2016 se pudo concretar la legislación de una carrera docente. Para Gonzalo Muñoz tiene mucho que ver con las condiciones: “Para proponer el paquete de reformas se tuvo que aprobar, previamente, una reforma tributaria. En la historia no se habían tenidos los recursos para concretar este paso... ahora se pudo”, dice.

Asimismo, en el escenario previo a la tramitación y de forma paralela, se fueron gestando distintos movimientos de elite que empezaron a relevar la labor del profesor como ente principal de mejora educacional: Elige Educar, Fundación Chile, Educación 2020, fueron parte de las fundaciones que surgieron, como actores de presión para finalmente legislar en la materia.

Para el director del CEPPE UC y sociólogo experto en educación, Alejandro Carrasco, es la elite “la que en un momento se da cuenta de que de verdad eran importante los profesores, que con sueldos tan bajos no se puede mejorar la educación. Parece que es verdad que era necesario que tuvieran horas para planificar”, ironiza. A esto se suma la presión de la evidencia internacional y nacional, todo esto en su conjunto logró que en enero de 2016 se promulgara la ley de carrera docente.

³⁵ En entrevista con la autora durante el primer semestre de 2006.

Una espera que ni siquiera valió la pena, según Cox: “esperamos 16 años y resultó una ley sin la fuerza ni claridad que debía haber tenido”.

LA ESPERA SE CONCRETA: ¿VALIÓ LA PENA?

En el último año de gobierno del ex presidente Piñera, el 27 de marzo de 2013, y después de un extendido suspenso sobre quién sería el candidato presidencial de la oposición, Michelle Bachelet llegó directo desde la ONU Mujeres en Nueva York, a Santiago de Chile para dar el sí al requerimiento de volver a correr por el sillón presidencial de La Moneda.

En medio de expectativas de cambio y con la sensación de replicar la popularidad de su primer período, la ex mandataria anunció su intención de ser candidata desde la comuna de El Bosque con una gran cantidad de medios de comunicación transmitiendo en vivo y en directo.

Desde ese anuncio empezaron las preguntas sobre los ejes temáticos de su posible nuevo gobierno. En octubre de 2013 se disiparon un poco las dudas cuando el comando de Bachelet publicó el programa de gobierno 2014-2018, que en 200 páginas dio cuenta de las principales medidas que quería impulsar. Entre éstas, realizar tres reformas de fondo: reforma educacional, tributaria y nueva Constitución. “Hacer realidad las ilusiones, las esperanzas, los propósitos de la gran mayoría, requiere que llevemos a cabo transformaciones profundas en materia educacional, constitucional y tributaria”, explicaba la entonces candidata (Bachelet, 2013).

El documento tiene un apartado especial para educación de ocho páginas en total, de las cuales sólo dos párrafos completos hacen alusión a una nueva carrera docente. El protagonista del programa, claramente, era el sistema escolar, cuya reforma incluía el fin al lucro, la selección y el copago; y la de educación superior se transformaba en la “guinda de la torta” con la promesa de la gratuidad universal.

Ya instalada en el gobierno junto a sus ministros, entre ellos, el de Educación, Nicolás Eyzaguirre, quien antes se había desempeñado como ministro de Hacienda de Ricardo Lagos, Michelle Bachelet dio inicio a este nuevo periodo cargado de reformas educacionales.

El primer gran gesto de Eyzaguirre, quien es muy cercano a la presidenta, antes de asumir la cartera fue llegar hasta el edificio del Colegio de Profesores para reunirse con la directiva nacional³⁶. El gesto causó esperanza entre los docentes, quienes sentían que el cambio estaba cerca.

Así lo entendió el presidente del gremio, Jaime Gajardo, quien señaló - en conferencia de prensa - que el gesto generaba altas expectativas y “creemos que esto significará una relación de nuevo trato en la que podamos incidir con las demandas de los profesores”.

Meses después de eso, el 3 de agosto de 2014, Eyzaguirre explicaba con gran seguridad, y tras meses de aprender cada detalle del sistema educacional, a un grupo apoderados que el proyecto de carrera docente venía a cambiar las condiciones laborales de los docentes.

“Lo que hay que hacer es poner más donde hay menos. Vamos a proponer, junto con la nueva educación pública, una nueva estructura de financiamiento que permitirá que los colegios, dependiendo del grado de vulnerabilidad (...), tengan los recursos suficientes para poder contratar a los mejores profesores. Y entre más vulnerable sea la población de este colegio, mejores profesores”, explicaba Eyzaguirre. Eso sí, el economista, tenía claridad de que la única forma de lograr dicha meta era pagando mejores salarios “y esto va a estar contemplado en la nueva carrera docente”, prometía el, entonces, ministro de Educación.

El gobierno apostaba a ingresar el proyecto de una nueva carrera docente con fecha límite para noviembre de 2014. Se postergó hasta el 20 de abril de 2015.

³⁶ Eyzaguirre se reunió con el gremio el 7 de marzo de 2014.

En este capítulo final se describen y problematizan los entretelones de la tramitación de la Ley de Desarrollo Profesional Docente que terminó con la espera de 16 años de parte de los profesores. Algunos de los hechos relatados a continuación se sustentan en mi experiencia como periodista, en ese tiempo, del diario *La Tercera*, donde cubrí directamente la discusión de esta ley.

Los primeros 100 días

La señal era clara: el segundo periodo de Bachelet se iba a destacar por cambiarle el rostro al sistema educacional que, tras la dictadura, tenía un fuerte componente de mercado entre sus bases.

La señal era fuerte y la bandera de lucha más destacada, según el programa de Gobierno, era alcanzar la gratuidad “universal efectiva de la educación superior, en un proceso que tomará 6 años. Durante, el próximo periodo de gobierno, accederán a la gratuidad al menos los y las estudiantes pertenecientes al 70% más vulnerable” (Bachelet, 2013, pág. 20). A un poco más de un año que se termine esta administración, el Mineduc sólo ha logrado extender el beneficio, vía glosa presupuestaria y no ley, al 50% de la población más vulnerable y sólo para algunas universidades.

Durante los primeros 100 días de gobierno, Bachelet presionó a los equipos de trabajo del Mineduc para ingresar un proyecto con dicha meta. Con el anuncio que entraría una iniciativa legislativa educacional en el periodo establecido, comenzaron las peticiones individuales de los grupos de interés: los universitarios querían que la parrilla de reformas en el área partiera por gratuidad y los profesores que se iniciara por la carrera docente³⁷.

Sin embargo, la opción del gobierno fue abrir la agenda del sector con el proyecto de fin al lucro, la selección y el financiamiento compartido. En ese momento, la decisión sacó

³⁷ Una disputa que después se mantuvo, también, a nivel de proyectos por los recursos destinados a cada una de las iniciativas.

chispas adentro (por la presión generada de confeccionar un proyecto en 100 días) y afuera de La Moneda (porque todos querían que sus intereses se respondieran primero).

Tras un maratónico periodo, el equipo de Eyzaguirre logró armar un proyecto de ley que apostó a remecer las bases de mercado en el sistema escolar chileno, eliminando el lucro, la selección y el copago de los colegios que reciben recursos estatales.

La iniciativa generaba expectación en todos los sectores y uno de los más nerviosos eran los sostenedores de colegios subvencionados que miraban con temor la normativa. El gobierno dispuso anunciar el contenido del proyecto y con ello su ingreso al Congreso para el lunes 19 de mayo. Ese día la presidenta Bachelet y el ministro Eyzaguirre firmarían su envío.

Sin embargo, la planificación fue interrumpida cuando el día anterior se filtró su contenido en un medio de comunicación³⁸. Este tipo de situaciones se repitieron constantemente durante la tramitación de la reforma. Estos episodios se extienden hasta el día de hoy.

La tramitación de la ley de inclusión estuvo marcada por polémicas y disputas ideológicas. Una de los primeros cuestionamientos fue al por qué el gobierno decidió abrir su agenda con ese proyecto y no con la carrera docente, considerando que Eyzaguirre había dado señales a los profesores.

Según el entonces jefe de la División de Educación General, Gonzalo Muñoz, y uno de los asesores de Eyzaguirre antes de asumir la cartera, “nosotros siempre dijimos que lo de inclusión era condición, porque si tú no tienes un sistema institucionalmente alineado con el objetivo de la calidad era muy difícil de que cualquier otra reforma más directamente ligada a la calidad, como la reforma de los profesores, tuviera un terreno fértil”³⁹.

³⁸ La nota fue publicada por el diario La Tercera: <http://www.latercera.com/noticia/reforma-educacional-dara-dos-anos-a-sostenedores-de-colegios-para-crear-fundaciones/>

³⁹ En entrevista con la autora durante el primer semestre de 2016.

Muñoz insiste: “imagínate un nuevo sistema de carrera docente, pero con lucro. No te sirve. Entonces, era evidente que tenías que generar un cierto piso institucional base y erradicar ciertas prácticas de mercado para avanzar”.

Con estos argumentos, Eyzaguirre llegó a La Moneda y convenció a la presidenta de no partir por la guinda de la torta: la gratuidad universitaria. Según sus asesores, el ejemplo que usaba para explicar su -a esas alturas- convencimiento era el de echar dinero a un saco roto.

En esa lógica, lo que había que reparar, antes de ingresar un proyecto como la carrera docente, era el retiro de utilidades de parte de sostenedores de colegios y el hecho de que no se reutilizaran los recursos en educación, por ejemplo.

Negociación con profesores

Paralela a la tramitación de la ley de inclusión y después de su aprobación, las mesas de diálogo con el gremio de los profesores se mantuvieron constantemente con el equipo encargado de dicha política.

Los profesores estaban ansiosos, ya habían esperado 14 años con peticiones directas de una nueva carrera docente, y no querían esperar más. A juicio de ellos, habían necesidades que debían ser resueltas con urgencia y no podían seguir en pausa.

En este escenario y en medio de conversaciones semanales con el equipo que preparaba el proyecto, el Colegio de Profesores le entregó al Mineduc una agenda corta donde le exigían cinco puntos a resolver: traspasar a titularidad a los profesores a contrata en recintos municipales; un bono de incentivo al retiro por más de 21 millones de pesos a aquellos docentes con 37 horas de trabajo; el descongelamiento del ingreso mínimo y reajuste del IPC acumulado. Además, solicitaba la conformación de dos mesas de trabajo para tratar los temas agobio laboral y deuda histórica.

El gobierno recibió el documento, pero no daba respuestas claras. Ante esto, empezaron las amenazas de paro nacional de parte del gremio al gobierno. La encargada de responder y negociar con el Magisterio era la subsecretaria de Educación, Valentina Quiroga, quien en esa temprana tensión hacía un llamado al gremio a “deponer estas movilizaciones, toda vez que nosotros estamos conversando con ellos justamente los temas que a ellos les preocupan, así como también los temas de la reforma”⁴⁰.

Nada de esto les pareció suficiente a los maestros y el 29 de octubre de 2014 realizaron una paralización nacional con advertencias de pasar a paro indefinido.

Paralelamente, continuaban las tensas tramitaciones por la ley de Inclusión en el Congreso a cargo del ministro Eyzaguirre, quien además preparaba su viaje a Finlandia para conocer el sistema educacional de dicho país.

Llegó noviembre y el gobierno no tenía respuesta al petitorio. Con el titular de Educación fuera del país, el gremio convocó a paro nacional para 5 y 6 de ese mismo mes. La movilización fue recibida con asombro por el Mineduc que pensaba, a esas alturas, que todo iba bien con el gremio, considerando las largas y sostenidas reuniones de acuerdo.

“Nos sorprende que en medio de conversaciones que han sido, además, de muy buen ánimo entre el Ministerio y el Colegio de Profesores se den estas movilizaciones. Aquí, los únicos que pierden son nuestros establecimientos públicos”, explicaba a los medios Quiroga, quien actuaba de ministra subrogante en el Mineduc.

Después de varios días marcados por la tensión, ambas partes empezaron a acercarse, en especial las conversaciones directas con Gajardo y el Mineduc. El gobierno comenzó a cambiar sus discursos y abrirse a la posibilidad de resolver parte de los problemas vía una ley corta.

⁴⁰ En entrevista con la autora durante el periodo de tramitación en 2015.

El acercamiento del presidente de Magisterio, militante del Partido Comunista, y el Mineduc no fue bien recibido por la disidencia del Colegio que cuestionaba fuertemente la conducción de Gajardo.

El gobierno les presentó una contra propuesta, la cual fue votada en asamblea nacional. El documento respondía a favor de un bono de incentivo al docente y les concedía, también, pasar a planta a los docentes que estaban a contrata.

Las negociaciones y acercamientos se hacían cada vez más seguidos. Algo que no le parecía bien a uno de los líderes de la disidencia, en especial, al prosecretario del gremio, Mario Aguilar, quien le advertía a Gajardo -por los medios de comunicación- que no “se apresurara a firmar ningún acuerdo porque todo debe ser visado por las bases”.

Mientras el gremio se declaraba en calidad de “dividido”, el gobierno aprovechó de acercar aún más posiciones con el líder que ganó las elecciones en el Magisterio. De esta forma, desoyó las advertencias de la disidencia y entregó una oferta al Colegio en respuesta a los cinco puntos solicitados.

El 20 de noviembre y con el ministro Eyzaguirre de vuelta a Chile, el Mineduc se sentó a negociar con la directiva del Colegio y ellos firmaron el acuerdo, señalando, eso sí, que las bases debían ratificarlo. ¿Consecuencia? Ardió Troya.

Los disidentes no cedieron y mantuvieron la agenda de movilizaciones. Al día siguiente del acuerdo, se realizó una marcha contra la conducción de Jaime Gajardo: pedían su cabeza.

El presidente del Magisterio, por su parte, hablaba con los medios e insistía en que había un primer acuerdo, lo que demuestra “que el Colegio de Profesores tiene una institucionalidad perfecta. Nosotros somos un organismo democrático y así resolvemos todos los temas del gremio”, declaraba a la prensa.

Mientras los *profes* marchaban, Gajardo y la directiva hacían acuerdos. ¿Resultado? Las relaciones entre el gobierno y el gremio se debilitaron y se perdió la confianza. Al interior del Magisterio, en tanto, crecía el rechazo contra Gajardo, quien no abandonó su puesto.

Tras dimes y diretes, el acuerdo se firmó y uno de sus resultados fue que cientos de profesores a contrata pasaran a planta, asegurándole de esta forma estabilidad laboral.

Habemus proyecto

Ya con un escenario árido tanto al interior del Colegio de Profesores como en sus negociaciones con el Mineduc, a inicio de 2015 los profesores alegaban hermetismo de parte del gobierno con respecto al proyecto de carrera docente. A semanas de su ingreso, por ejemplo, Gajardo ya empezaba a agudizar su discurso contra el gobierno pese a que las reuniones eran semanales con el equipo encargado de la política: “emplazo al Mineduc a que entregue la propuesta, no sigamos discutiendo por partes y menos con puros criterios y generalidades. Entreguen detalles y negociemos”⁴¹.

A esa altura, el presidente del gremio, quien había tenido una cercanía constante con el gobierno, dejaba atrás la supuesta alianza⁴², de la que se jactaba el Mineduc en un comienzo, y comenzaba a presionar a título personal: “Estamos observando que están primando los criterios neoliberales, donde se insiste en una política remuneracional por tramo y donde quieren ligar los sueldos al rendimiento. Es decir, lo que yo produzco es lo que recibo, no entiendo que la carrera es colaborativa, de apoyo y no de competitividad”, sentenciaba Gajardo después de conocer lineamientos de la iniciativa de parte del gobierno.

El 20 de abril de ese año y con un escenario de *tensa calma* con el gremio, el gobierno que no quería nuevas movilizaciones, finalmente, firma el proyecto de Plan Nacional Docente. La ceremonia, encabezada por la presidenta Bachelet y el ministro Eyzaguirre, se

⁴¹ Ver <http://papeldigital.info/lt/2015/03/28/01/paginas/036.pdf>

⁴² El gesto se leía como intento por tranquilizar a las bases que veían con desconfianza su cercanía con el gobierno y sus asesores.

realizó en Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP).

Todo indicaba que el proyecto de ley contaba con amplio consenso. Tanto así, que la ceremonia, a la que asistieron más de cien personas, contó con la presencia de expertos en el área, parlamentarios de la Nueva Mayoría y de la Alianza. Sin embargo, a la cita no fue el Colegio de Profesores.

En la ocasión, la presidenta Bachelet señaló que “les quiero decir que Chile les dará un nuevo trato, porque nuestros maestros son la viga central de la reforma educacional. Por el sistema que estamos construyendo juntos, los maestros serán la cara visible del cambio, del giro en la educación que el Estado entrega a cada persona que vive en esta tierra”.

Durante la ceremonia se despejaron dudas y se anunció que la implementación de la política costaría 2.300 millones de dólares en régimen. Es decir, casi la mitad de los recursos recaudados por la reforma tributaria para educación. La mayoría de los dineros se destinarían al aumento salarial de los docentes que, en esa época, contemplaba un aumento cercano al 28% del actual recibido, pasando de 630 mil a 950 mil pesos con un contrato de 44 horas (jornada completa).

Para muchos, transversalmente, era un buen comienzo y una deuda que se estaba empezando a saldar. Sin embargo, los profesores tomaron distancia y advertían que si bien el proyecto se traducía en avances, tenía “serias deficiencias”, según el presidente del Magisterio que a esa altura trataba de ser lo más cauto posible tras el quiebre interno en 2014 y ante las presiones latentes aún por la disidencia del Colegio encabezada por Darío Vásquez, secretario general, y Mario Aguilar, prosecretario, quienes se convirtieron en el foco de los dolores de cabeza del Mineduc.

La realidad de los profesores

En varias entrevistas realizadas a docentes durante la discusión de la ley, me encontré con esta realidad: profesores que trabajan en dos o tres colegios para hacerse un sueldo digno y poder pagar las cuentas; profesionales que recorrían en un solo día distintas comunas para robustecer el sueldo. Y la duda persistente era la siguiente: por qué si los profesionales de la educación, los políticos, la evidencia internacional y nacional los señalaban como lo más importante del sistema, debían vivir así su profesión.

La respuesta para cualquier profesor parecerá obvia, pero antes de la tramitación de la ley de carrera docente las personas no sabían qué tan profundo era el problema, que no sólo pasa por sus bajos sueldos, sino también por las precarias condiciones laborales.

Partamos por describir su realidad económica. Según datos del Mineduc, el ingreso promedio al quinto año de ejercicio de un profesor de educación básica no sobrepasa los 655.696 pesos.

¿Cómo se puede estudiar pedagogía? Para ser profesor en Chile, los interesados deben matricularse en un recinto de educación superior y cursar una carrera que se extiende por cinco años. Con ese dato en la mesa, el escenario salarial se complejiza aún más: un profesional egresado de un Centro de Formación Técnica (CFT) que obtuvo su título tras tres años en la institución gana, al quinto año de trabajo, -en promedio- 648.474 mil, según cifras del Servicio de Información de Educación Superior (SIES). Es decir, casi lo mismo que un docente que permaneció cinco años en la universidad.

El promedio de salario, al quinto año, para egresados de carreras profesionales (sin contar pedagogía ni medicina ni las ingenierías) es de 1.257.110 pesos. El escenario es aún peor si incluimos a profesiones más elitista como los médicos, cuyos sueldos sobrepasan los 2,4 millones.

Es decir, los profesores son los profesionales peor pagado del país. Si un actual docente empieza a sacar la cuenta y analiza el retorno económico de su profesión lo más probable es que el cálculo sea negativo, considerando que sólo mirando números, es más conveniente en Chile, por lo menos, estudiar una carrera técnica que ser profesor graduado de una universidad.

¿Seguimos...? En el país existen más de 218 mil profesores en el sistema. De ellos, la mayoría son mujeres (73%). Del total de docentes, 47% trabaja en un recinto particular subvencionado, 45% en municipales y 8%, aproximadamente, en particular pagado.

Del total, 34 mil profesores lleva 30 años o más trabajando, según el informe de estadísticas del Mineduc 2015. La cifra representa al 16% del universo. Es decir, muchos maestros prefieren poner en pausa su jubilación ya que retirarse del sistema significa vivir con menos de la mitad de su sueldo: 300 mil pesos. Según el mismo informe, 37.147 profesionales en los colegios tenían más de 55 años.

Este panorama se da especialmente en recintos municipales, lo que hace más complejo el escenario considerando la Jornada Escolar Completa que conlleva que un profesor pase casi el 90% de su día laboral haciendo clases y enfrentándose a alumnos de contextos vulnerables.

De acuerdo a las cifras de OCDE (2014), los profesores de enseñanza media en Chile trabajan 29 horas semanales en promedio. De ellas, el 91% del tiempo, unas 27 horas, la dedica a estar enseñando a los alumnos. El promedio OCDE es de 50%.

Es decir, los docentes chilenos cuentan con poco tiempo para preparar sus clases y más tiempo en la sala de clases comparadas con los otros países de la OCDE. Ésta es una de las principales razones del agotamiento profesional dado que la mayoría de los profesores termina planificando su trabajo en su tiempo libre.

En Finlandia, uno de los países de comparación favorito, los docentes trabajan 32 horas a la semana: 21 horas la dedican a estar en clases con sus alumnos, el resto a planificar, programarse, etc.

Un caso extremo en comparación a Chile es lo que ocurre en Japón. Según el reporte, los profesores de dicho país trabajan 54 horas semanales en promedio. De ellas, 18 la ocupan para enseñar, el resto del tiempo es utilizado como hora no lectiva.

Todos estos antecedentes dan cuenta del escenario que viven los profesores en el país y fue en este contexto en el que se comenzó la tramitación del proyecto de carrera docente en 2015.

El proyecto inicial

Dada la realidad que viven los docentes en el país, el Mineduc envió el proyecto de Plan Nacional Docente que apostaba por mejorar las condiciones laborales de los profesores. La iniciativa –hoy ley- tenía como uno de sus pilares fundamentales el aumento de remuneraciones de los profesores mediante cinco tramos: tres de ellos obligatorios (inicial, temprano, avanzado) y dos voluntarios (dos niveles de expertos).

¿Por qué son importantes los salarios de los docentes? Los argumentos del gobierno apuntaban a que si se buscaba mejorar los resultados educacionales se debía, entonces, atraer y retener a los mejores talentos a la docencia.

Según Alejandra Mizala, directora del CIAE de la Universidad de Chile y que estuvo detrás de la confección del proyecto, los bajos salarios afectan negativamente a la atracción de buenos alumnos y con vocación.⁴³

Asimismo, esta realidad repercute en la motivación de los actuales docentes, lo que trae consigo consecuencias no deseables: el abandono de la carrera. Un 31% de los docentes

⁴³ En entrevista con la autora durante el periodo de tramitación de la ley y publicada en el diario La Tercera.

abandona la profesión en los primeros seis años de trabajo, de acuerdo a una investigación realizada por el, también, investigador del CIAE, Juan Pablo Valenzuela.

La estructura salarial de los profesionales chilenos es sumamente compleja y criticada por varios expertos al ser “ininteligible y enredada”, pero en palabras simples, el mayor peso del sueldo, bajo el Estatuto Docente, se daba por dos factores: un sueldo mínimo fijo y la antigüedad.

Según Mizala⁴⁴, el 53,8% de la remuneración de un maestro (bajo el Estatuto Docente) se entiende por su antigüedad; la remuneración base significa el 42,3% que contempla la renta básica mínima nacional; el 1,4% es por la asignación promedio vinculada al mérito individual (AEP y AVDI); el 2,3% se asocia a la asignación promedio vinculada al mérito colectivo (bonificación de excelencia); y el 0,2% es por la bonificación de un profesor encargado de escuelas rurales. Es decir, un docente que recibe el promedio de las asignaciones sólo tiene el 3,9% de su remuneración en base al mérito.

En esa línea, el proyecto inicial buscaba robustecer los sueldos dándole más peso al desempeño de los profesionales a través de cinco niveles de evolución. “El proyecto lo que hace es aumentarle el sueldo a los profesores y también darles más alternativas de desarrollo profesional. En el sentido de que si tú alcanzas un cierto nivel como el avanzado, se te abren muchos espacios de desarrollo que permiten mantenerte en la sala de clases”, explicaba Mizala.

Este aspecto fue uno de los principales reparos del gremio. Según el Magisterio, el proyecto era poco solidario y no entendía el carácter colaborativo del trabajo de un profesor, por lo que la nueva carrera los haría competir.

La iniciativa original estipulaba, también, que para ingresar a la carrera, los docentes debían ser evaluados, dado que cada etapa representa y está correlacionada con los niveles de desempeño de la evaluación docente (insatisfactoria, básica, competente y destacada).

⁴⁴ En entrevista realizada con la autora para el diario La Tercera el 25 de mayo de 2015.

En medio de publicaciones diarias de la prensa sobre la tensa discusión de la ley, se empezaron a generar desinformaciones graves para el proyecto al interior de los colegios. Los profesores alegaban, confusamente, que la misiva ponía como sueldo mínimo 120 mil pesos.

El jefe de la División de Educación General, Gonzalo Muñoz, de ese entonces, y hoy académico de la UDP, recuerda esas desinformaciones: “cuando hay cambios de esta envergadura, que afectan a las personas directamente, el tema de la información es bien relevante. No es una sorpresa para nadie, además, y uno puede decirlo con soltura que al final el quiebre al interior del Magisterio no ayudaba a informar”.

Asimismo, explica que otro de los problemas es “la magnitud de los actores, el número de profesores involucrados es muy grande que al final se produce desinformación igual y esto pasa con las reformas estructurales, que a medida que vas cambiándola en el Congreso te va cambiando, también, lo que tienes que comunicar y la prensa opera más rápido de lo que tienes que informar oficialmente”⁴⁵.

Los “peros” al proyecto

Antes de la legislación, la evaluación docente era obligatoria solo para aquellos profesores que trabajan en recintos municipales. Como el proyecto contemplaba encasillamiento en base a la medición antigua y apostaba a medir conocimientos disciplinares, los docentes de colegios subvencionados iban a ver retrasada su entrada a la carrera. Esto era parte también de los reparos del gremio.

Algo similar ocurría con algunas especialidades, como los profesores de educación diferencial, que nunca se sometieron a evaluación. Además, el ingreso de las educadoras de educación parvularia era uno de los temas más debatibles dado que estaba fijado para 2020.

⁴⁵ En entrevista con la autora durante el primer semestre de 2016.

Este último punto desató los cuestionamientos de varios actores porque, según la evidencia internacional, mejorar la calidad desde la formación inicial de los niños es la única garantía de equiparar la cancha de desigualdad.

Según un informe de Elige Educar, la educación de párvulos tiene un efecto a nivel país en la construcción de una sociedad más equitativa. El análisis de la Fundación cita el estudio de Heckman (2006), donde señala que una educación inicial de excelencia puede tener importantes beneficios: el retorno país de invertir 1 dólar en educación inicial es de aproximadamente 8,6 dólares, el cual es mayor a los retornos de la inversión en grupos de mayor edad. Asimismo, estudios muestran que la inversión en este nivel de formación (con énfasis a partir de los 3 años) resulta efectiva no sólo desde el punto de vista económico, como inversión en capital humano, sino también por su impacto en la equidad social, ayudando a cerrar las diferencias de origen en el desarrollo físico, emocional, cognitivo y social de los niños, de acuerdo a datos del Mineduc.

Asimismo, desde un principio la política advertía de una caída de la matrícula en las carreras de pedagogía, dada las nuevas exigencias: 500 puntos PSU para ingresar o pertenecer al 50% superior en el ranking de notas de su colegio o cursar un propedéutico. Hoy existen programas en los cuales sólo se exige rendir la PSU, sin puntaje específico. Estas exigencias se aumentarían gradualmente para llegar al 2020 a un corte mínimo de 550 puntos.

Una de las ideas que se repetía durante la tramitación era que los mejores profesionales educaran a los niños con mayores grados de vulnerabilidad. Haciéndose cargo de esto, la iniciativa contemplaba una bonificación por trabajar en contextos de desventaja social con una alta correlación con la antigüedad del profesor. Un profesional nuevo con un bienio, por ejemplo, accedía a un monto de 8 mil pesos mensuales con 44 horas de contrato. Tras seis años de ejercicio y si es que el profesor lograba avanzar hacia el tramo Avanzado recibiría casi 41 mil pesos de reconocimiento por desempeño en condiciones difíciles. Antes de la ley, un profesor, en promedio, obtenía 60 mil pesos por el mismo concepto.

El análisis de Elige Educar era claro y califica el monto de insuficiente: “Este monto es absolutamente insuficiente para atraer a los docentes de mejor desempeño a los establecimientos de mayor vulnerabilidad, especialmente, en los primeros años de ejercicio, que es donde está la mayor probabilidad de que profesores de alto desempeño vayan a este tipo de establecimiento”, explicó el director de la Fundación, Hernán Hochschild⁴⁶.

Otro de los puntos ancla del proyecto era la disminución gradual de las horas lectivas (tiempo en el aula) aumentando las horas contratadas. Esto último se daría considerando que se debían incrementar con ello las horas no lectivas destinadas a que el profesor pueda atender a apoderados, planificar clases, revisar pruebas, entre otras actividades. La propuesta era pasar de 25% de horas no lectivas a 35%.

Si bien todos estos puntos y otros fueron considerados como un avance por los docentes, el inicio de la tramitación en la comisión de Educación de la Cámara, presidida por la diputada Camila Vallejo (PC), comenzó bajo mucha tensión sobre todo por la alta carga de control utilizado para encasillar a los profesionales, según el gremio.

Comenzó una resistencia de parte del Magisterio cada vez más firme contra la nueva política, lo que generó disgusto en el gobierno que por casi un año había empezado un trabajo pre-legislativo constante.

A menos de dos meses del ingreso del proyecto, el 1 de junio de 2015, el Magisterio comenzó un paro indefinido que se extendió, finalmente, por 57 días. Una semana antes del paro, el Colegio de Profesores se seguía reuniendo con las autoridades del Mineduc por lo que la decisión asombró al gobierno, donde las autoridades cuestionaban en los pasillos del Congreso sobre si realmente contaban o no con un interlocutor válido (por divisiones del Colegio). La subsecretaria Quiroga aseguró que “no hubo ninguna materia que no fuera discutida con los profesores durante el proceso pre-legislativo”.

⁴⁶ En entrevista con la autora durante el periodo de tramitación de la ley en 2015.

Esas semanas previas fueron, especialmente, críticas en materias educacionales, dado que no sólo los profesores estaban movilizados; también hacían lo suyo los secundarios y universitarios.

La crisis se agudizaba y el liderazgo de Eyzaguirre no ayudaba mucho. El jefe de cartera a la fecha había asistido sólo una vez a la comisión de Educación. Una mala señal si se comparaba su asistencia diaria a la discusión por la ley de Inclusión.

La tramitación continuó pese al paro indefinido de los profesores que día a día se agudizaba. Por su parte, los diputados le solicitaban al Colegio deponer el paro y ponerse a trabajar, pero el Magisterio tenía *el sartén por el mango*.

En los pasillos del Congreso se comentaba que Eyzaguirre y su equipo estaban indignados por el revés del Colegio y en especial con su presidente que no podía mantener el orden de su grupo.

Las tensiones aumentaban y la exposición mediática también. Los medios de comunicación: radios, TV y diarios mandaban equipos especiales a instalarse al Congreso, en Valparaíso, para cubrir cada detalle de lo que decían tanto parlamentarios como el gobierno.

Quien estaba enterado de esto era el ex ministro de Educación y director del CEP, Harald Beyer, quien señalaba que el proyecto era un buen punto de inicio: “En líneas gruesas yo creo que los titulares (del proyecto) están bien, pero el contenido hay que mejorarlo”⁴⁷.

Beyer tenía una opinión dura contra las movilizaciones del gremio. “Me parece que está muy mal la demanda de los profesores. Ellos fueron interlocutores privilegiados con el Mineduc y lograron satisfacer varias de sus demandas, no todas, pero muchas de las

⁴⁷ En entrevista con la autora para *La Tercera* el 4 de junio de 2015

demandas adicionales que ellos solicitaban son incompatibles con el objetivo que tiene este proyecto que es, finalmente, lograr mejores aprendizajes de los estudiantes”, decía Beyer.

Para el encasillamiento en los tramos, los profesores además de la evaluación docente debían rendir una prueba que medía los conocimientos disciplinarios de los profesionales. Esto último tenía el rechazo unísono de parte del gremio, que indicaba que era una forma de desvalorizar la profesión y una señal de desconfianza. Asimismo, querían que el desempeño pesara menos en el sueldo.

El apoyo al Ejecutivo en esta materia venía desde los lugares menos esperados. Beyer explicaba que efectivamente el proyecto era perfectible, pero “no por la línea del Magisterio”.

“Yo entiendo que a ellos les preocupa un sistema de evaluación y que su progresión salarial dependa un poco de una evaluación, pero eso ocurre en todas partes del mundo, de distintas maneras. No necesariamente a través de este sistema, pero éste debería evolucionar en el largo plazo a una cosa mucho más descentralizada, donde el director tenga mucho más injerencia. El gobierno hoy día determinó que esto no era apropiado todavía y, por lo tanto, el esquema que está proponiendo, como criterio general, me parece correcto”.

A juicio del actual director del CEP, el problema con el Magisterio se le fue de las manos al gobierno: “Una vez que tú pones a alguien como interlocutor privilegiado, ese alguien se siente con poder de veto y eso es lo que está sufriendo el gobierno. Hay un error político, pero habrá que repararlo y el gobierno tendrá que ser un poco más ‘puntudo’ con el Colegio de Profesores”.

Gobierno sigue cediendo

A más de una semana del paro, Eyzaguirre llegó por segunda vez a la comisión de Educación a discutir sobre la carrera docente. Con un poco de impaciencia, el ministro y su

principal asesor en la materia, Jaime Veas, explicaron los puntos posibles a flexibilizar de parte del Ejecutivo.

Por ejemplo, estaban dispuestos a no solicitar certificación para un profesor nuevo como requisito para ingresar a la carrera. Asimismo, se abrió la puerta de simplificar el sistema de mediciones que conllevaba al encasillamiento de los docentes: “Esta teoría del agobio de que hay que dar pruebas a cada rato es conversable”, afirmó Eyzaguirre.⁴⁸

En medio de esa sesión, uno de los dirigentes del Colegio le sugirió al ministro rendirse y no seguir con la tramitación. La petición ya era formal, el gremio quería el retiro del proyecto. La respuesta negativa de Eyzaguirre era tajante y sin espacio para negociar.

Antes, durante y después de la sesión, Eyzaguirre seguía pendiente de otros asuntos, manteniendo varias reuniones con senadores y diputados para lograr el máximo de votos por si el *lobby* del gremio lograba, siquiera, mencionar la idea de frenar el proyecto.

La intención del gobierno de acercar posturas, flexibilizando las condiciones iniciales de la carrera, molestó en la comisión de Educación del Senado. El senador Jaime Quintana señaló que “la apertura del ministro es más que considerable, más de lo que hubiéramos pensado. Me asombró la flexibilización”⁴⁹, explicó tras una reunión *express* con el ministro.

El senador DC, Ignacio Walker, fue más crítico con los profesores: “Si vamos a destinar 2.300 millones de dólares al año a mejorar las remuneraciones de los profesores del sector público y particular subvencionado (...), lo menos que se puede exigir -como contraprestación - es que exista un sistema de evaluación y certificación que garantice a los padres (...) que esos mayores recursos se van a ver reflejados en la calidad de la educación. Evidentemente que el ministro tendrá que tener la flexibilidad en cuestiones que no inciden en lo sustancial y fundamental del proyecto”, señaló en entrevista con *La Tercera*.

⁴⁸ Las palabras las dio en la sesión del 9 de junio de 2015

⁴⁹ En entrevista con la autora para *La Tercera* el 11 de junio de 2015.

Una opinión compartida, incluso, por la derecha. El senador de RN, Andrés Allamand, explicó que “me parece contrario al correcto funcionamiento (...) que por presiones externas un gobierno se vea obligado a retirar un proyecto. Eso es poner al gobierno de rodillas y de alguna manera señalar que el Congreso es irrelevante para el perfeccionamiento de proyectos”.

Eyzaguirre sabía que tenía que lograr un acuerdo con el Colegio o conseguir el apoyo necesario en el Parlamento. El ministro puso todas sus fichas en la segunda opción y no en acercarse al gremio, considerando además que días antes de la comisión ya había retrasado la votación en general.

Sin mucho espacio para avanzar, la comisión de Educación de la Cámara, liderada por Vallejo, empezó a negociar en la interna con su compañero del PC, Jaime Gajardo. El objetivo central era deponer el paro para lograr acuerdo mediante una mesa tripartita entre la comisión, Colegio y Mineduc, la que empezaría el 15 de junio. Todo esto considerando que Eyzaguirre ya había advertido su “malas ganas” de negociar con un gremio en paro.

El viernes 12 de junio, y con 12 días de paralización, el Colegio de Profesores sometió a votación la continuidad del paro indefinido. El resultado fue a favor de mantener la movilización. En la instancia, también, el gremio decidió aceptar la invitación a la mesa tripartita.

Los días previos a la votación, el gobierno había solicitado a los líderes de sus partidos y, en especial, a los más cercanos al gremio intervenir para que en dicha consulta se terminara con el paro que, además, estaba poniendo en riesgo el apoyo de la ciudadanía a La Moneda.

Los resultados fueron contrarios a los esfuerzos realizados y la noticia no fue bien recibida por las autoridades del Mineduc a días de iniciar la mesa tripartita.

Eyzaguirre señaló que “encuentro lamentable que con todos los esfuerzos que ha hecho el Ejecutivo y el Parlamento, todavía no podamos encontrar un camino común, que lo necesitan con urgencia nuestros niños y niñas en la educación pública”. A esa altura, el 42% de los colegios municipales estaban en toma, según el Mineduc.

Inmediatamente después de la votación, comenzaron los análisis políticos y el esfuerzo por convencer al ministro Eyzaguirre que, para muchos, era uno de los ministros más duros y tozudos para asesorar. Las preguntas que surgían era si convenía o no que un ministro se sentara a negociar con un gremio en paro.

De inmediato La Moneda actuó y el domingo en la noche, un día antes del inicio de la mesa, citó a los parlamentarios de la comisión de Educación y a los jefes de bancada para ver en qué aspectos se podían avanzar.

El lunes comenzó la mesa tripartita y el atraso de Eyzaguirre a la instancia generó más tensión y rechazo de parte del gremio. De inmediato y casi leyendo los pensamientos del ministro, los parlamentarios de la derecha solicitaron a la presidenta de la instancia saber qué tan resolutiva iba a ser la mesa: si logramos acuerdo, depondrán los paros, preguntaban. La respuesta era que no porque nunca fue así el acuerdo: “no lo planteamos como moneda de cambio”, explicaba Vallejo.

El Colegio ya había acordado ir evaluando periódicamente el estado de su paralización y seguía insistiendo en retirar el proyecto. La idea de la mesa era mejorar en conjunto el diseño del proyecto vía indicaciones.

Ya en la tercera semana de paro y con un evidente desgaste por parte del Colegio, el Mineduc y la comisión de Educación, el gremio no bajaba sus banderas y hacía una consulta a sus bases para ver si querían el retiro de la iniciativa: el 97% estaba de acuerdo.

Sin embargo, políticamente era imposible retirarlo y menos después que el gobierno cediera tanto. La actitud fue calificada de arrogante por varios dirigentes del gremio.

En medio de este campo de batalla, el 19 de junio, el gobierno decidió publicar los resultados de la evaluación docente, que se esperaban para meses atrás. En la evaluación del Portafolio (desempeño en el aula), el 68,2% de los docentes logró un nivel básico y el 2,7% insatisfactorio. El rango destacado sólo lo obtuvo el 0,1% de quienes se sometieron a la medición.

Siete días después de la publicación de resultados, el sábado 27 del mismo mes, la presidenta Bachelet decidió realizar un cambio de gabinete⁵⁰ y trasladó a Eyzaguirre a la Segpres y como reemplazo asumió la cartera de Educación, Adriana Delpiano, quien desde el inicio de gobierno asesoraba a la subsecretaria Quiroga, con quien se conocía desde Educación 2020.

Para Muñoz, el paro de profesores tensionó mucho las conversaciones y el conflicto “necesitaba un válvula de escape y creo que la salida de Eyzaguirre significó eso mismo y ayudó a descomprimir la situación”.

Con el cambio de mando todo quedó en pausa y comenzó un periodo de incertidumbre. La recién asumida ministra Delpiano, tras su participación por el comité político en La Moneda, habló con la prensa por primera vez y señaló que: “me voy a reunir con los profesores una vez que se deponga el paro. Les pido una actitud que no los perjudique porque hay que pensar que, además, se van a iniciar descuentos”. De esta forma comenzó la nueva relación Mineduc y Colegio.

En la tarde de ese mismo día, la nueva ministra asistió a la comisión de Educación, donde el diputado de RD, Giorgio Jackson, le señaló que “no ayudan las declaraciones de no conversar con los profesores hasta que levanten las movilizaciones”.

⁵⁰ El cambio de gabinete respondió no sólo a tensiones en educación, sino también a la polémica por el caso Caval.

Su par de la UDI, María José Hoffman lo respaldó: “las declaraciones de la mañana son para la guerra”. Dichas estas recomendaciones, la ministra se fue sacando un poco la herencia de Eyzaguirre y apostó por una actitud mucho más dialogante, pero con una sola condición: que la conversación se dé en el marco del Congreso y con su carácter tripartito. En esa lógica, le pidió a Vallejo retomar cuando quiera el diálogo “para destrabar este conflicto”⁵¹.

De ahí en adelante, fluyó más el diálogo que la rencilla. Pese a que vinieron meses complicados, la tormenta grado 10 ya había pasado.

Con la mesa tripartita andando de nuevo y con la distancia, al menos física, de Eyzaguirre, el gobierno esperaba una mejor disposición a terminar con el paro de parte de los profesores. Sin embargo, la paralización continuó.

El 3 de julio de 2015 se realizó una movilización más en contra del proyecto. A la marcha asistió Gajardo, quien llegó junto a sus cercanos hasta Plaza Italia. La actividad no había empezado y un grupo de profesores se abalanzó contra el líder del gremio insultándolo e intentado agredirlo, incluso. Fue tal la tensión, que el presidente del Colegio se tuvo que refugiar en la sede de su partido, el PC.

El acto generó preocupación no sólo en el gobierno, que tenía que negociar con un líder que no contaba con el respaldo de sus bases, sino, también, desde su propio partido y de la Nueva Mayoría (NM).

La directiva del Magisterio estaba dividida. Incluso, la socialista Ligia Gallegos se sumó a la disidencia, porque declaraba que tanto el presidente como el tesorero, Juan Soto (PS), sólo seguían instrucciones de sus partidos sin escuchar a los docentes.

⁵¹ Las declaraciones las dio la ministra en la comisión de Educación de la Cámara celebrada el 30 de junio de 2015.

A estos cuestionamientos, se sumaron las quejas sobre el liderazgo ejercido por Camila Vallejo en la comisión. Es más, ya desde la NM cuestionaban la efectividad de la mesa tripartita.

Sin embargo, con el correr de las semanas, y con un paro nacional que duró en total 57 días, la mesa tripartita logró sacar adelante el proyecto. A costa, eso sí, de varios puntos cedidos de parte del gobierno.

Por fin se votó en general el proyecto y el 1 de septiembre, tras cuatro meses de tramitación, comenzó la votación en particular de la misiva. El proyecto recibió más de 200 indicaciones, por lo que el gobierno decidió ponerle suma urgencia, lo que significaba que su votación en particular no podría durar más de 15 días.

A esas alturas el retraso de la Carrera Docente no sólo perjudicaba su proceso, sino también estaba estancando el ingreso del proyecto de la Nueva Educación Pública.

Los cambios

Tras su paso por la Cámara, el proyecto se comenzó a discutir en el Senado. Los mayores cambios, eso sí, fueron los arrastrado tras la negociación de la mesa tripartita. Entre ellos, se encontraban que no se tomaría una prueba al inicio de la carrera para encasillar a los nuevos profesores, su clasificación sería automática en el primer nivel de ésta.

Aumentó, también, la bonificación por trabajar en colegios de desempeño difícil logrando que el máximo sea de un poco más de 43 mil pesos mensuales de bonificación. En el Senado, le agregaron un bono *plus* que le aumenta en casi 20 mil pesos más para los profesionales que alcancen los últimos dos tramos voluntarios.

Se modificaron las gradualidades de ingreso a la carrera por tipo de dependencia. El proyecto original establecía que el sector municipal lo haría el 2018; para el particular subvencionado sería voluntario entre los años 2018 y 2025, y obligatorio a partir de 2025.

Del Senado la misiva salió así: los profesores contratados en el sistema público ingresarán a partir del 2017 y los de subvencionados lo harán gradualmente desde 2018. El proceso durará hasta el 2025.

Además, se fijó una prueba obligatoria, sin consecuencias para el alumno, para el cuarto año de la carrera de los estudiantes de Pedagogía que obedecerá a estándares realizados por el Consejo Nacional de Educación. Para detalles de los cambios ver Anexo⁵².

Debate por ley

El proyecto de carrera docente era una de las reformas que mayor consenso tenía a nivel político, pero lo que complicó la tramitación fue la resistencia del gremio de docentes que luchaba por no perder los beneficios adquiridos.

Una sensación de protesta importante si consideramos la historia de los profesores y su tormento cuando les quitaron todos los avances logrados durante la dictadura: municipalización, bajos sueldos, persecución, entre otras acciones descritas en esta memoria.

Eso por el lado de profesores. En la academia, había acuerdo en que se tenía que legislar y es más, después de su aprobación y eventual promulgación, muchos aplaudían la normativa en general y no en particular.

Una de ellas era la investigadora del CEP, Sylvia Eyzaguirre: “Pese a que tengo reparos en cómo se distribuyeron los dineros, me parece que lo bueno de este gobierno ha sido la inversión en carrera docente. Es algo muy positivo”⁵³.

⁵² El anexo fue elaborado por Elige Educar.

Una opinión que comparte el actual presidente del Consejo Nacional de Educación (CNED) y conocido asesor de la DC en temas educacionales, Pedro Montt. “Esta ley es, probablemente, la más importante desde el punto de vista de los propósitos acumulados de una norma de 20 o 30 años porque apunta al corazón de los problemas”.

Durante toda la tramitación, uno de los temas delicados y que incomodaba a varios parlamentarios era qué hacer con las universidades “malas” que ofrecían carreras de pedagogía. La ley quedó en que tendrán tres años para acreditarse. Un límite que para varios es absurdo.

Uno de ellos es Cristián Bellei del CIAE: “Si te tomas en serio la profesión docente hay que cerrar el negocio de todas las universidades que ofrecen la carrera a destajo sin calidad y quedarse con aquellas que son serias y trabajar con ellas”.

Imaginando que los recursos necesarios se multiplicarían y que en soñar no hay engaños, Bellei explica que a los “profesores habría que subirles el sueldo en un 100%. Entiendo que esta ley avance en esto, un poco. Cuando un alumno elige una carrera, sabe que si estudia Pedagogía vivirá *al tres y al cuatro*, como decimos los chilenos”.

Un juicio crítico a la ley

Para muchos expertos uno de los temas que quedó al debe es la remuneración para los profesores que se desempeñan en contextos difíciles. Según Silvia Eyzaguirre, “no hay ningún incentivo para trabajar en colegios vulnerables. Es decir, sí los hay pero son muy bajos que ni siquiera le alcanzaría a un docente para costearse el traslado. No sobrepasa los 43 mil pesos, independiente de que tenga buen o mal desempeño”.

La idea, según la investigadora del CEP, es que los mejores profesionales trabajen con los alumnos más vulnerables y esto no ocurrirá, porque según el gobierno no alcanzaban los

⁵³ En entrevista con la autora durante primer semestre de 2016.

dineros. “Esta política era sumamente necesaria, se pudieron haber distribuido de otra forma los 2.300 millones de dólares”, dice Eyzaguirre

Una idea que comparte el director de Elige Educar, Hernán Hochschild, “si como país somos capaces de regalar a la gente que más lo necesita los mejores equipos docentes que podamos promover como país, vamos a estar logrando la predica social que es muy común: la justicia social, las oportunidades para todos, pero que en la práctica no se da en la realidad”⁵⁴.

El director del CPEIP, Jaime Veas, explica que a “los docentes de los tramos superiores les resulta más atractivo ir a un colegio con alta concentración (de estudiantes vulnerables) pues el incentivo mezclado con otros de la misma escuela podría sobrepasar los 150 mil pesos mensuales”. Sin embargo, señala que no es sólo un desafío en remuneraciones, sino que también para las escuelas, porque deben mejorar las condiciones del ejercicio profesional⁵⁵.

Los estudios muestran que los profesores con peores resultados y de universidades más deficitarias son los que terminan trabajando en colegios con alto nivel de alumnos prioritarios. “No podemos culpar a esos docentes, sino que debemos, como sociedad, entender por qué está ocurriendo eso. ¿Qué hacemos? todo lo contrario: Los mejores docentes se van a los espacios de más oportunidades y estamos llevando a los profesores más deficitarios y que probablemente requieren más apoyo y con las peores condiciones a los espacios de contexto más difíciles. Es una profunda contradicción”, explica Hochschild.

Veas comparte los datos sobre la evidencia que los mejores profesores no deciden trabajar en sectores vulnerables, pero insiste en que la ley tiene una oportunidad de monitoreo cada seis años y “ahí habrá que ver si se necesita ajustar el monto y ver si

⁵⁴ En entrevista con la autora durante el primer semestre de 2016.

⁵⁵ En entrevista con la autora realizada el 25 de octubre de 2016.

estamos logrando el objetivo, porque el incentivo remuneracional es para atraer, en forma especial, a los de tramo experto 1 y 2”.

¿Podremos como país atraer a los mejores profesionales a trabajar en los colegios vulnerables? El líder de Elige Educar no es optimista al respecto: “no creo que logremos que los profesores se desarrollen sustancialmente en una escuela de alta vulnerabilidad en forma masiva, no con esta política pública, por lo menos”. El ingeniero, eso sí, aclara que de todas formas firmaría -de nuevo- la ley porque es un “avance tremendo”.

Pero imaginemos...“si lográramos atraer a los mejores y no hay incentivo potente para irse a los colegios más vulnerables, resulta que se irán a colegios donde crezcan en proyecciones laborales. Entonces, vamos a aumentar en resultados Simce o PISA como país, pero no mejoraremos la enseñanza de aquellos niños menos desaventajados. Nuestro sistema sufre de inequidad y enfocar mejores recursos a esta área era importantísimo”, dice Silvia Eyzaguirre.

El diagnóstico también es compartido por el experto en educación de la UDP, José Joaquín Brunner: “El mayor desafío de la educación chilena es cómo hacemos para que el 40% de los alumnos más vulnerable aprenda. Esto no se resuelve en la política de carrera docente, se les da un incentivo monetario a los profesores que es más o menos equivalente al pago de transporte y un poco más, lo cual es ridículo porque esto tendría que ser reconocido de una manera tal y no sólo a través del sueldo, sino que a través de redes de apoyo, por ejemplo”.

Otro de los puntos criticables es el peso que tiene la antigüedad en la estructura salarial de los profesores. Si bien el proyecto inicial tenía un alto componente destinado por desempeño, el foco de las presiones de parte de los profesores fue atenuar esta medida.

“Hay mucha plata en juego y pocas exigencias y esa combinación no sé si logre cumplir el objetivo de atraer a los mejores”, reflexiona Eyzaguirre. La investigadora del CEP refuerza su idea y explica que la “gente que tiene vocación y que se esfuerza quiere una

carrera desafiante en términos de exigencia y de remuneración, porque esa persona en cualquier otra carrera podría destacarse y recibir un sueldo muchísimo más alto y eso es lo que esta política no tiene”.

Durante toda la discusión, estuvo de manera latente la pregunta: ¿por qué no dejar en pausa a la política de gratuidad para engrosar carrera docente? El presupuesto para el primer año de funcionamiento de la glosa de gratuidad era de 500 millones de dólares.

La respuesta para Gonzalo Muñoz es que los recursos eran limitados y que la presidenta Bachelet, en su programa de gobierno, ya había prometido gratuidad y era importante cumplir con la palabra.

Por su parte, la hipótesis de Brunner es que el gobierno cedió a esto y no podía seguir quitándole más dinero a la política que los consagró como gobierno. “Cedieron lo de la gratuidad a una especie de mínima inversión. Yo considero que ahí ya hubo una transacción, a mi entender, positiva porque se dijo no, y se apostó por dedicar más plata en realidad al sistema escolar”.

La impresión de Brunner no es lejana a la apuesta que trató de hacer Nicolás Eyzaguirre desde el principio. Según sus cercanos, el ministro tenía claro que primero había que fortalecer la educación escolar y luego la superior.

En esa lógica, para Montt es claro: “gratuidad no le ganó a carrera docente porque estaba mal pensada. Lo anunciaron en el programa de gobierno como lo más importante, pero no había nada preparado. Desde la glosa hasta ahora, se han demorado dos años y ya no lo lograrán”

Además, agrega el asesor de la DC que la “discusión por una carrera docente estaba mejor pensada y tenía antecedente previos”.

Con estos juicios, los dos últimos expertos explican que era imposible restarle más recursos a la política más anunciada por Bachelet. Sin embargo, con esos 500 millones de dólares más se “pudo haber aumentado aún más las horas no lectivas, acelerar el ingreso de las educadoras de párvulo o aumentar el monto del bono de desempeño difícil que, a mi juicio, es lo que más hubiera marcado la diferencia en calidad después de algunos años de aplicación”, dice Hochschild.

Sin embargo, Veas advierte que el tema de horas no lectivas no fue una decisión sólo de limitación de recursos, sino también de implementación. “El incremento que hoy día hemos comprometido no es menor. Por ejemplo, para docentes de 37 horas significan dos horas adicionales de las que ya tienen como no lectivas y esto es un cambio tremendo para la escuela y tenemos que ver cómo se comporta el cambio que tiene una alta repercusión en la escuela”, dice el encargado del CPEIP.

Veas recuerda el caso de Providencia, donde la administración pasada decidió aumentar a 40% las horas no lectivas. “La medida no ha mejorado las prácticas en la escuela ni en el trabajo colaborativo. Algunos profesores interpretaban que las horas extra para preparar clases las podían usar desde sus casas. Por lo menos, la ley contempla que esto se dé al interior de las escuelas con fines educativos”.

Los aletazos tras la aprobación

Cuando a fines de 2015 el gobierno decidió comenzar a implementar la gratuidad vía glosa presupuestaria, estipuló que todos los alumnos pertenecientes al 50% más vulnerables del país podrían acceder a este beneficio. La normativa puso en jaque otra ley en curso. Se trata de la que contempla la acreditación obligatoria de las carreras de Pedagogía y Medicina. Si dichos programas no se acreditan, sus alumnos no pueden recibir financiamiento estatal.

Sin embargo, la glosa de gratuidad derogó la ley que estaba funcionando y benefició a estudiantes de pedagogía de carreras no acreditadas. El investigador y abogado de Libertad

y Desarrollo (LYD), Jorge Avilés, explica que “como la nueva ley establece obligatoriedad de acreditación para impartir la carrera, lo que hicieron fue eliminar la ley pasada de aseguramiento de la calidad de educación superior. Pero como las carreras tiene tres años para acreditarse se generó este vacío legal en que instituciones que no cumplían con el requisito pudiesen recibir la gratuidad”.

Veas admite el error y explica que los estudiantes beneficiarios dejarán de percibir la glosa y en reemplazo accederán a becas y “esta es la fórmula con la que vamos a resolver el problema en un plazo que se nos ocurra”. Según el director de CPEPI, la solución se conocerá antes de fin de año.

Sin embargo, los cuestionamientos son evidentes, ya que hay un riesgo de que alumnos con bajo puntaje PSU estudien con becas, incentivándolos a apostar por pedagogía, siendo contrario a toda la política recién aprobada. Veas se demora en contestar a esta pregunta y responde lo siguiente: “Eso lo resolveremos con mecanismos de la propia ley. La ley estipula que las Facultades de Educación deberán aplicar una prueba de diagnóstico para los alumnos de primer año y otra en cuarto año que tiene carácter nacional y que se aplicará a mediados de diciembre de este año”.

La autoridad agrega que “los resultados de este último *test* se sabrán en marzo y sabremos ahí cómo lo están haciendo las universidades y sus alumnos. Si les va mal, las Facultades tendrán que remediar las situaciones. Es decir, se aplicarán todos los mecanismos de control aprobados por la ley”.

Avilés va más allá y es crítico porque dice que “este gol va en contra de todo el espíritu de la ley, que sostiene que los mejores sean profesores, de elevar el estatus de la carrera. Es contradictorio”.

Otro de los problemas que se detectaron post promulgación fue el caso de las universidades que sin tener Facultad de Educación quisiesen abrir una carrera de pedagogía. “Este plantel no podrá abrir, porque tienes que estar acreditada para ofrecer una

nueva carrera y cómo lo harás si no se puede porque el artículo transitorio de tres años para obtener la certificación opera para las carreras que hoy no están con el visto bueno de la CNA”, explica el experto de LYD.

El director del CPEIP explica que este vacío será modificado con una ley miscelánea a presentarse en los próximos días que va a arreglar “asuntos vinculados al desarrollo docente y su implementación”.

Además, Veas aclara que el CNED será el encargado de velar por la apertura de nuevas carreras de pedagogía. “Le pediremos que acompañen en su rol a las nuevas carreras. Será una especie de licenciamiento, pero en menos tiempo porque de aquí a tres años todos los programas deben estar acreditados”.

Con todo y tras 16 años desde que gran parte del país, presionado por la evidencia nacional e internacional, se convenció de la necesidad de construir una nueva carrera docente, se promulgó la ley que por fin viene a entregar a los docentes un nuevo estatus en la historia chilena.

Ahora si esto es suficiente o no, son preguntas que se deberán contestar a medida que se vaya implementando la normativa. Sin embargo, los expertos ya lo decían, la nueva ley presenta ciertas debilidades y las más preocupantes tienen relación en dónde como país estamos colocando los acentos: falta de apoyo en los colegios más vulnerables, atraer a los profesores más destacados en escuelas con mayores necesidades, aumentar las horas para la preparación de clases (hora no lectivas), son parte de las deudas que continuarán reclamando los profesores y que, en su conjunto, potencian mejores condiciones laborales para la que, se supone, es una de las profesiones más importantes del país.

EPÍLOGO

Este ensayo periodístico recorrió, a través de cuatro capítulos, la nueva carrera docente en Chile, destacando la relevancia histórica de los profesores en el país. También situó el rol de estos profesionales y cómo han influido en las políticas públicas. Lo anterior en el contexto de un sistema educacional orientado hacia el mercado, impactando directamente en las salas de clases.

La labor profesional de los profesores que -si bien lograron dar un vuelco a su situación precaria heredada de la dictadura en los 90 por el Estatuto Docente- han seguido en condiciones de desventajas en relación a otras profesiones.

Tal como ha mostrado este ensayo, existió un periodo de silencio y omisión hacia los profesores que duró 16 años y que terminó con la Ley de Sistema de Desarrollo Profesional Docente. Hemos observado a través de fuentes testimoniales y documentales cómo se construyó, finalmente, esta política pública. Sus tropiezos son similares a los proyectos de las décadas pasadas, donde se legislaba con cierta mirada peyorativa hacia los docentes, y en esa misma línea, se expresan las mismas divisiones de su el gremio en la tramitación de legislaciones relacionadas con ellas.

Tras el hito de la promulgación de la nueva carrera docente, los profesores, por fin, se sacudieron del Estatuto Docente que convivía con las bases de un sistema impregnado por conceptos de mercado. Sin embargo, las contradicciones continúan.

La actual legislación, aprobada a fines de enero de 2016, entrega una señal potente hacia los profesores inyectando 2.300 millones de dólares y elevando la idea de que los maestros son el motor para lograr calidad en el sistema educacional.

Sin embargo, y a meses de su entrada en vigencia, el Senado partió discutiendo en particular, hace algunas semanas, un proyecto de ley que busca evitar el exceso de tareas escolares para la casa. La moción da cuenta de que los docentes, encargados de estas

labores de aprendizaje, no son los mejores actores -según los parlamentarios- para definir qué es lo mejor para que los niños aprendan. La señal, entonces, se traduce en una alerta de desconfianza hacia el gremio.

Es decir, una forma de desvalorizar la función del profesor, como si estudiar cinco años una disciplina y aprender sobre cómo traducir este conocimiento a los niños no fuera suficiente.

Las conclusiones que se pueden obtener con la iniciativa recién en marcha son limitadas aún, pero es posible esbozar algunas preguntas: ¿por qué los parlamentarios siguen desconfiando de los profesores a meses de haber promulgado una nueva carrera docente? ¿Qué percepción tienen los políticos de los docentes? ¿Acaso los profesores no son sujetos válidos a la hora de hablar de educación, siguen siendo unos meros entes que traspasan información?

Todo esto porque, convengamos, que los mismos parlamentarios que celebraron en enero la ley de carrera docente y que insistían en sus discursos que los docentes eran lo más importante para potenciar la calidad en la sala de clases, son los que impulsaron la normativa que se discute en el Congreso. ¿Se les olvidó, acaso, los argumentos utilizados durante 2015? ¿Entenderán que levantar el estatus de los profesores significa, también, otorgarles confianza a las decisiones que tomen en el aula?

La misiva que se discute en particular en el Senado fue presentada por los senadores Jaime Quintana, Carlos Montes, Fulvio Rossi y Patricio Walker. Si bien la nueva ley de carrera docente es un paso firme hacia una correcta dirección, el camino para elevar el estatus social de la profesión docente es largo. La nueva normativa estipula que cada seis años, independiente del gobierno de turno, se deben evaluar las consecuencias de cada moción integrada en la ley.

En esa lógica, habrá que tener especial atención con el aumento de los requisitos de entrada para estudiar pedagogía. Ya lo advertía durante y después de la tramitación el

investigador del CIAE, Juan Pablo Valenzuela, que esta última medida podría traducirse en un déficit de profesores de educación básica. Recordemos que la ley establece que para ingresar a estudiar pedagogía se exigirán 550 puntos PSU de corte.

La mayor preocupación se concentra en las universidades de zonas extremas del país, tales como, Magallanes, las que pueden ver afectadas sus procesos de admisión y encontrarse con aulas vacías.

Otro de los puntos a tomar en cuenta es si la política logrará atraer a los mejores alumnos de la enseñanza media para que estudien pedagogía y como consecuencia de ello nacerá la pregunta sobre si es que se utilizaron bien los 2.300 millones de dólares invertidos en la política.

Asimismo, habrá que seguir la implementación del aumento de salarios y observar si estos realmente incrementarán las remuneraciones y condiciones laborales de los docentes. De pasar esto, se tendrá que evaluar si las tasas de abandono bajan con respecto a la evidencia ya recolectada por estudios nacionales.

Con todo, la nueva ley es un avance y pareciera ser un borrador en el cual todos quieren trabajar para potenciar aún más la carrera docente. Eso sí, sería ideal que esta vez sea de la mano de los profesores, que son los que están en el aula día a día con los niños. Y esperemos que ellos puedan expresar sus ideas desde una mejor posición social y política.

BIBLIOGRAFÍA

- Avalos, B. (2013). *¿Héroes o Villanos? la profesión docente en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Bachelet, M. (2013). *Programa de gobierno 2014 - 2018*. Santiago. Obtenido de <http://michellebachelet.cl/programa/>
- Barber, M., & Mourshed, M. (2008). *Informe McKinsey*. Obtenido de file:///C:/Users/lhgomez/Desktop/documento_preal41.pdf
- Bellei, C. (s.f.). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*. (L. ediciones, Ed.) Santiago, Chile: Lom ediciones.
- Carrasco, A., Corvalán, J., & García - Huidobro, J. (2016). *Mercado escolar y oportunidad educacional: libertad, diversidad y desigualdad*. Santiago, Chile: Ediciones UC.
- Cefech. (2011). *Demandas de estudiantes universitarios agrupados en la CONFECH*. Obtenido de http://www.archivochile.com/Chile_actual/01_mse/1/MSE1_0002.pdf
- Centro de Estudios, M. (2015). *Centro de Estudios*. Obtenido de http://centroestudios.mineduc.cl/tp_enlaces/portales/tp5996f8b7cm96/uploadImg/File/Evidencias/Evidencias%20final_julio_2015.pdf
- Consejo Asesor Presidencial. (2006). *Informe Final de Consejo Asesor Presidencial*. Santiago. Obtenido de http://200.6.99.248/~bru487cl/files/libros/ConsejoAsesor/Inf_def.pdf
- Contreras, D., Hojman, D., Huneeus, F., & Landerretche, O. (2011). *El lucro en la Educación Escolar. Evidencia y desafíos regulatorios*. Recuperado el 2016, de Economía de la U. de Chile: <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/70f845877d9fb897c334e82a9f627fea782d7a6b.pdf>
- Cox, C. (2003). *Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX*. Obtenido de <http://cippec.org/mapeal/wp-content/uploads/2014/05/Las-pol%C3%ADticas-educacionales-de-chile-en-las-%C3%BAltimas-dos-d%C3%A9cadas-del-siglo-XX.pdf>
- Cox, C. (2014). *Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX*. Recuperado el 2016, de cippec: <http://cippec.org/mapeal/wp-content/uploads/2014/05/Las-pol%C3%ADticas-educacionales-de-chile-en-las-%C3%BAltimas-dos-d%C3%A9cadas-del-siglo-XX.pdf>
- Encuesta Elige Educar y Adimark, 2. (2015). *Elige Educar*. Recuperado el 2016, de http://eligeeducar.cl/wp-content/uploads/2016/02/Indice-Elige-Educar-Adimark_Diciembre-2015.pdf

- Espinoza, O. (2014). *Cambios recientes al curriculum escolar: problemáticas e interrogantes*. Recuperado el 2016, de CEPPE: http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/notas/notas_educacion_julio_final.pdf
- Eyzaguirre, S. (2014). *Perfeccionamiento del Financiamiento Escolar y Alternativas para terminar con el Financiamiento Compartido*. Recuperado el 2016, de <http://www.cepchile.cl/>: http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304100615/pder371_SEyzaguirre.pdf
- FEUC, & Universidad Católica. (1973). *El control de las conciencias*. Santiago, Chile. Obtenido de <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0038837.pdf>
- García Huidobro, J., Ferrada, R., & Gil, M. (s.f.). *La relación educación-sociedad en el discurso político- educativo de los gobiernos de la Concertación (1990-2009)*. Obtenido de La relación educación-sociedad en el discurso político- educativo de los gobiernos de la Concertación (1990-2009)
- La Segunda, D. (enero de 2012). *La Segunda*. Obtenido de La Segunda: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Educacion/2012/01/713625/Magisterio-pidio-a-ministro-Beyer-examinar-proyecto-de-Carrera-Profesional-Docente>
- La Tercera*. (2014). Obtenido de <http://www.latercera.com/noticia/alumnos-de-familia-obrera-en-finlandia-alcanzan-el-mismo-rendimiento-escolar-que-la-elite-de-chile/>
- La Tercera. (8 de 2015). Ley de inclusión: de la amenaza de fuga al estado de alerta. Recuperado el 2016, de La Tercera: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/08/680-645210-9-ley-de-inclusion-de-la-amenaza-de-fuga-al-estado-de-alerta.shtml>
- La Tercera. (2015). Ley de inclusión: de la amenaza de fuga al estado de alerta. Recuperado el 2016, de La Tercera: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/08/680-645210-9-ley-de-inclusion-de-la-amenaza-de-fuga-al-estado-de-alerta.shtml>
- La Tercera. (s.f.). A un año de la primera marcha masiva: Vallejo, Jackson, Ballesteros y Figueroa analizan el movimiento estudiantil. Obtenido de <http://www.latercera.com/noticia/a-un-año-de-la-primera-marcha-masiva-vallejo-jackson-ballesteros-y-figueroa-analizan-el-movimiento-estudiantil/>
- Larroulet, C., & Montt, P. (2010). Políticas educativas de largo plazo y acuerdo amplio en educación: el caso chileno. En S. Martinic, & G. Elacqua, *¿Fin de ciclo? cambios en la gobernanza del sistema educativo*.
- Ministerio de Educación, C. (2016). *Ley Sistema de Desarrollo Profesional Docente*. LEY. Obtenido de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1087343>
- Muñoz, G., Nuñez, I., & Weinstein, J. (2010). *¿POSICIÓN OLVIDADA? UNA MIRADA DESDE LA NORMATIVA A LA HISTORIA DE LA DIRECCIÓN ESCOLAR EN CHILE*. Obtenido de <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/view/117/142>
- Núñez, I. (2004). La identidad de los docentes: Una mirada histórica en Chile. *Documentos PIIE*. Obtenido de

http://www.opech.cl/bibliografico/Doc_Docente/S_La_identidad_de_los_docentes_una_mirada_historica_en_Chile_Nunez.pdf

Núñez, I., & Weinstein, J. (1998). *El caso de Chile: una reforma educacional ¿sin reforma del ministerio?* Obtenido de <http://ivannunezprieto.cl/doc/ElcasodeChile.pdf>

OCDE. (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación Chile*. Obtenido de [http://www.facso.uchile.cl/psicologia/epe/_documentos/GT_cultura_escolar_politica_educativa/recursos%20bibliograficos/articulos%20relacionados/oecd\(2004\)revisiondepoliticaseducacionenchile.pdf](http://www.facso.uchile.cl/psicologia/epe/_documentos/GT_cultura_escolar_politica_educativa/recursos%20bibliograficos/articulos%20relacionados/oecd(2004)revisiondepoliticaseducacionenchile.pdf)

Weinstein, J. (2007). Chile 2000: la negociación Mineduc - Colegio de Profesores. Una visión personal. En V. Espínola, & A. C. Accioly de Amorim, *Sindicalismo Docente y Reforma Educativa*.

ANEXOS