012-2081
PIIE

El Sistema Escolar y la profesión docente

ANA MARÍA CERDA
MARÍA DE LA LUZ SILVA
IVÁN NÚÑEZ

piie Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación

EL SISTEMA ESCOLAR Y LA PROFESION DOCENTE

(Regulación del Rol Docente: algunos mecanismos y condiciones del Sistema que regula el Rol Docente)

Ana María Cerda
Iván Núñez
María de la Luz Silva

Colaborador
Rodrigo Azún

Se puede reproducir y traducir total o parcialmente el texto publicado siempre que se indique el autor y la fuente.

Los autores son responsables por la selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como por las opiniones expresadas en ella, las que no son necesariamente, las del PIIE.

Publicado por el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)
Brown Sur 150- Ñuñoa
Teléfonos: 204-7460, 49-6644 y 49-8269
Fax: (56) 2-204 7460
Santiago- Chile

© PIIE

Registro Nº 79730

Diagramación: Beatriz M. Pescia
Imprimió: S. R.V. Impresos S. A.
Tocornal 2052 - Teléfonos: 556-5796 551-9123
Santiago, Chile.
Junio 1991

Indice

Prefacio 9

Presentación 13

I. Marco teórico 17

Las condiciones del sistema que afectan al rol docente 17

1. El problema de la calidad de la educación y el trabajo docente 17
2. El rol docente 21
   - 2.1 Diferentes aproximaciones a una definición del rol docente 21
   - 2.2 Dimensiones a considerar en el trabajo docente 22
   - 2.3 El rol profesional, el rol técnico y el rol operativo 24
   - 2.4 Factores condicionantes desde el sistema 26
   - 2.5 Distinciones que ayudan a la comprensión del rol docente 27
3. El docente como profesional 28
   - 3.1 Un marco de referencia para el análisis de la profesión del enseñante 29
   - 3.2 Conceptos para el análisis de la profesión docente 30
   - 3.3 El "status" de los enseñantes 32
   - 3.4 Las organizaciones sociales de los docentes y el rol docente 34

4. Revisión histórica del surgimiento de las profesiones 37
4.1 Las tendencias en la sociedad moderna 40
4.2 La función ideológica del profesionalismo y sus potencialidades 43
5. La "proletarización" del rol docente 45
Elementos a considerar 47

II. Visión histórica sobre profesionalización y tecnificación docente 51
1. Las tendencias a la profesionalización de la docencia 56
1.1 El Colegio de Profesores 56
1.2 La formación profesional del docente 59
1.3 La semiprofesionalización 63
2. La configuración técnica del trabajo docente 65
Conclusiones 71

III. Las condiciones de empleo y trabajo y el rol docente 73
1. El "status" jurídico y el rol docente 74
1.1 El "status" jurídico y el rol docente durante el periódo 1973-1978 80
1.2 El "status" jurídico y el rol docente durante el periódo 1979-1982 88
1.3 El "status" jurídico y el rol docente durante el periódo 1982-1990 97
2. Régimen de remuneraciones del sector docente 103
2.1 Régimen de remuneraciones en el periódo 1970-90 104
2.2 Situación de sueldos en Marzo de 1990 108
2.3 Análisis de un caso; la Municipalidad de Ñuñoa 117
2.4 Resultados 121
Conclusiones 122

IV. Formación de docentes 125
1. Características generales de la Educación Superior 127
1.1 Ambito legal de la Educación Superior 127
1.2 Instituciones de Educación Superior en Chile 130

1.3 La Cobertura del Sistema de Educación Superior 132
2. El sistema de Educación Superior y la formación docente 134
2.1 Ambito de la formación de profesores 135
2.2 Instituciones de Educación Superiores en Chile que ofrecen Carreras de Educación 136
2.3 Cobertura del Sistema de Educación Superior en el Area de Educación 142
2.4 Calidad de la Educación Superior Privada 148
Conclusiones 163

V. **Las organizaciones sociales de los educadores y el rol docente** 167
1. El rol profesional y el Colegio de Profesores de Chile 168
2. La Asociación Gremial de Educadores de Chile, el Sindicalismo y el rol docente 172
3. El Colegio de Profesores democratizado y el rol docente (1985-1990) 176
4. El nuevo sindicalismo y el rol docente 182
Conclusiones 183

VI. **Consideraciones finales** 185
La articulación entre algunas de las condiciones del sistema y el rol docente 185
1. Condiciones de empleo y organización de los docentes 186
2. Condiciones de empleo y formación docente 187
3. Formación de docentes y organización de educadores 188

Prefacio

Esta publicación forma parte de un programa más amplio de investigaciones, llevado a cabo por el PIIE entre 1988 y 1990.

Se trata de cinco estudios que, en su conjunto, se proponen aportar al gran desafío del mejoramiento de la calidad de la educación y al logro de equidad en su distribución, a través de explorar diversas formas de la participación social.

En efecto, el supuesto común de estas investigaciones es que la participación de los actores sociales es un requisito básico de todo esfuerzo serio de mejoramiento de calidad y equidad en la educación. A juicio del PIIE, los cambios educacionales requieren no sólo voluntad política estatal, diseños apropiados y recursos financieros y materiales suficientes sino también y decisivamente, la participación o la corresponsabilidad de los grupos, sectores sociales y entidades involucradas en la educación.

La participación social ha sido entendida entre nosotros de muy diversas maneras. Algunos la han interpretado como simple colaboración, en que los actores sociales adhieren, apoyan o aportan recursos o trabajo, sin implicarse en la toma de decisiones. En el otro extremo, se ha propuesto como meta una plena participación, sin preocupación por la especificación de roles o en el caso del aparato estatal, por la responsabilidad de los conductores políticos, bajo la forma de co-gobierno.

Después de largos años de estrechamiento o negación de las prácticas participativas, cobra importancia replantearse el tema, en el marco de la transición

y de la construcción de la plena democracia. Se afirma que esta última no sólo debe ser representativa, en el clásico sentido liberal. También debería ser participativa, en el sentido de una involucración creciente de los actores sociales en los asuntos públicos, más allá de la simple participación electoral o la militancia política, por lo general prácticada sólo por una parte de la población.

Uno de los sectores de la vida social en que la participación ampliada de la gente puede ser ensayada, es el de la educación, en cuanto ella es una necesidad social generalizada y que es vivida cotidianamente por el conjunto de la población, aunque en diversas maneras y grados.

Desde el punto de vista propiamente educacional, la participación es un requerimiento insoslayable, en tanto en última instancia, la educación es una relación compleja entre actores sociales y particularmente entre las subjetividades de los participantes.

De allí la relevancia de una exploración acerca del tema. El programa en referencia no pretende lograr todas las respuestas, sino más bien levantar preguntas fundadas y avanzar algunas referencias empíricas.

Entre las mútiples formas de la participación en las tareas y en las decisiones educacionales de todo nivel y entre las diversas condiciones y fundamentos de la misma, el programa de investigación ha enfocado sólo tres ámbitos, para un estudio directo.

Un estudio (Loreto Egaña, Salomón Magendzo y colaboradores. "La Participación Social como espacio educativo") examina la potencialidad de contribución de un movimiento socio-educativo de base, inserto en un espacio local. En él se muestra, a través de dos casos, cómo se construyen los grupos poblacionales, cómo vivencian los propios actores dicha construcción y cómo se autoeducan socialmente en dicha práctica. Se aporta así al conocimiento básico que fundamenta el desarrollo de la más participativa de las modalidades de educación: la llamada "educación popular".

Otra investigación (Carmen Luz Latorre, Luis Eduardo González y colaboradores. "La Municipalización de la Educación: Una mirada desde los Administradores del Sistema") se interna en el vasto campo de los procesos de desconcentración y descentralización de la administración del sistema escolar, al

interior de los cuales se juega la participación social. Podría decirse que sin participación social no hay auténtica descentralización, en cuanto ésta es sobre todo un proceso de transferencia o de difusión del poder hacia entes más amplios que el Estado central y/o hacia los actores sociales mismos.

Los tres siguientes estudios -entre los cuales se encuentra el presente- tienen en común la participación del actor social magisterio y como referentes, el sistema escolar, la escuela y el aula. Se supone aquí que "el rol" que juegan los docentes en el proceso de enseñanza y aprendizaje y en la cotidianeidad escolar, es decisivo para el mejoramiento cualitativo de la educación. Se supone también que el rol de carácter "profesional" es el que más eficazmente contribuye a dicho mejoramiento. En consecuencia, se quiere dilucidar, a través de estas exploraciones, la medida en que el desempeño docente está profesionalizado, o más bien, cuáles son los factores o condiciones que dificultan o que potencian la plena profesionalización de los educadores, entendida como una de las formas principales de participación social en el desarrollo educacional.

En este trabajo se estudian algunas de las condiciones que, desde el sistema social y desde el sistema educativo asignan a los docentes un determinado tipo de rol, en la evolución chilena de los últimos años. Examinando el discurso y las políticas prácticas del Estado hacia la educación y hacia los docentes, se allega conocimiento acerca de las limitaciones de su participación y de su incidencia en el desmejoramiento cualitativo de la educación. En particular, se describen dos importantes condiciones, entrelazadas entre sí: las políticas respecto a las condiciones de empleo y trabajo y la organización sindical y profesional de los docentes, para concluir en que no se ha favorecido la configuración de un efectivo rol profesional de los educadores.

El siguiente estudio (Verónica Edwards, Jenny Assaél y Gabriela López. "Directores y Maestros en la Escuela Municipalizada") examina el despliegue del rol docente en el marco concreto de la institución escuela. Se trata del espacio natural y más directamente condicionante de la participación profesional de los educadores. Una mirada en profundidad a la trama de relaciones y de prácticas sociales que se dan entre los administradores del sistema escolar, los directores de establecimientos, los técnicos y los docentes mismos, contribuye a enriquecer el acervo sobre el rol de estos últimos y sobre otros límites a su participación posible en la producción de calidad de la educación.

Finalmente, otra investigación (Rodrigo Vera, Soledad Cid y Víctor Molina. "Los Profesores y el Rendimiento Escolar") se detiene en un aspecto poco considerado de la participación profesional de los educadores: el de su subjetividad, puesta especialmente en relación con el aprendizaje mismo, en su forma de rendimiento escolar. Ello tiene que ver con un punto clave de las posibilidades de optimización de la participación profesional de los docentes, a su turno punto clave de las posibilidades de elevación de los niveles de calidad de la educación.

El Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE, al presentar este estudio quiere destacar y agradecer la colaboración del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, CIID-IDRC, de Canadá, y a la Agencia Sueca de Cooperación con la Investigación, que hicieron posibles la investigación misma y su publicación.

Presentación

El Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) a través de diversas investigaciones ha llegado a afirmar que el rol docente tiene directa incidencia en la calidad de la educación. En este estudio, se ha supuesto que un elemento principal del mejoramiento de la educación formal reside en la asignación de un rol de tipo profesional para el docente. Un tipo de asignación profesional permitiría la transformación de las prácticas pedagógicas y por tanto el mejoramiento de la calidad educativa.

La investigación que se presenta a continuación responde a la preocupación de conocer políticas, normas estatales, mecanismos y recursos que desde el sistema social y educacional, configuran algunas condiciones relativas a la profesión docente y más específicamente a la asignación del rol docente. Entre éstas, se han elegido las condiciones de empleo y trabajo, la formación profesional y la organización sindical o profesional de los docentes.

La elección de estos condicionantes se explican por las grandes transformaciones que se produjeron en el período estudiado (1973-1990). Los cambios en el modelo de desarrollo educacional, con la privatización y municipalización, las reformas en el plano laboral y social en el contexto de una lógica neoliberal y autoritaria incidieron significativamente en las condiciones de empleo y trabajo como también en los cambios del sistema de formación profesional. Por otra parte, el estudio de las organizaciones de los docentes se explica por la necesidad de esclarecer el rol de éstas en la orientación de sus miembros hacia de-

terminadas prácticas, que ayuden a la profesionalización o a la tecnificación del rol docente.

La investigación tiene un carácter exploratorio y se basa principalmente en el análisis de documentación disponible o fuentes secundarias. Sus conclusiones son susceptibles de ser enriquecidas o corregidas por nuevos estudios con mayor base empírica o con el empleo de otros enfoques metodológicos.

En un primer capítulo se presenta un marco teórico que da cuenta de las distintas interpretaciones teóricas acerca de factores estructurales y sus transformaciones en la modificación de las funciones docentes, especialmente de los efectos de las tendencias burocratizantes existentes en la sociedad moderna, que explican el desarrollo de la profesión y del rol docente.

La asignación del rol docente en Chile no puede ser entendido sin una aproximación histórica ya que los procesos de asignación se van construyendo socialmente a partir de discursos y prácticas que se van institucionalizando y legitimando a partir de diversos mecanismos en periódos de larga duración. Esto justifica la necesidad de hacer un estudio con antecedentes históricos para comprender el complejo proceso de asignación de rol. Así, el segundo capítulo está dedicado a entregar una visión sobre el desarrollo histórico en relación a la asignación de rol docente, enfatizando los aspectos profesionalizantes y/o tecnocráticos en el desarrollo de nuestro sistema educacional.

La investigación propiamente tal consta de tres estudios que constituyen un cuerpo integrado en sí mismo. El primero da cuenta del "status" jurídico del rol docente como también las condiciones de remuneración de los profesores que conforman un marco que condiciona y explica el comportamiento de éstos en su desempeño profesional.

El siguiente capítulo da cuenta de algunas transformaciones en la Educación Superior, centrando el análisis en los cambios ocurridos recientemente en el área específica de la formación docente y su influencia en la caracterización del rol.

En el último capítulo se examina la relación entre las diferentes organizaciones propias de los educadores que han existido en el periódo estudiado y el tipo de rol docente técnico o profesional que ellas favorecen.

Por último el trabajo termina con un análisis de las relaciones mutuas entre las condiciones de empleo y trabajo, la formación profesional y la organización gremial, como también las relaciones entre el conjunto de condiciones del sistema y la asignación del rol docente.

I Marco teórico

Las condiciones del sistema que afectan el rol docente

1. El problema de la calidad de la educación y el trabajo docente

Numerosas investigaciones[1] realizadas en los últimos años en América Latina señalan en forma reiterada que un elemento fundamental para el mejoramiento o transformación cualitativa de la educación formal reside en la modificación de las prácticas pedagógicas e institucionales que tienen lugar al interior del sistema escolar. Su finalidad es lograr un mejoramiento de la capacidad de aprendizaje autónomo, eficiente e integrador de los alumnos.

Formular lo que se entiende por calidad educativa[2] es un problema altamente complejo, tanto desde el punto de vista de la definición como de la inter-

[1] EDWARDS, Verónica, *Acerca del Concepto de Calidad de la Educación*. Santiago, Chile, UNESCO, 1990.
ROCKWELL, Elsie. "La Formación Docente y la Práctica Escolar". Segundo Seminario Nacional sobre educación alternativa. CNTE, México, Octubre 1983.

[2] Conceptualización basada en: CERDA, Ana María. "Perfeccionamiento docente y rol profesional", Documento Interno, PIIE, Santiago, Chile, PIIE, 1990.

vención. El concepto de calidad no es un término objetivo y neutro, sino cultural y político. La calidad no está directamente unida a la idea modernizante de formar a los ciudadanos que la sociedad requiere en función de un proyecto eficientista y tecnocrático. Más bien, una educación de calidad como aquella capaz de formar sujetos autónomos, libres para pensar y construir en términos sociales, políticos, culturales y económicos en función de una sociedad más justa, democrática e igualitaria.

Para impulsar este cambio en términos de calidad es necesario abordar el problema de los sujetos educativos, y más específicamente, lo que son las relaciones pedagógicas en tanto relaciones que se dan entre sujetos y las relaciones de los sujetos con el conocimiento. Las relaciones entre los sujetos implican relaciones de poder que pueden favorecer el desarrollo de sujetos autónomos, flexibles, creativos y críticos, o dependientes, sin inciativa y alienados. Las relaciones de los sujetos con el conocimiento hacen referencia a las concepciones de ciencia y verdad, con las implicancias pedagógicas, valóricas y culturales que hay en juego. Asimismo, las formas de construcción del conocimiento privilegian formas de pensar y de enfrentarse al saber diferentes.

En este complejo proceso, el maestro se relaciona con los niños a partir de sus saberes, es decir, de sus recursos simbólicos que incluyen valores, conocimientos, habilidades instrumentales y disposiciones que hacen de la transmisión un proceso no controlable desde la planificación y el currículum. El profesor hace suyo los planes y programas a partir de estos saberes, y los transforma en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Es a partir de sus concepciones sico-socio-pedagógicas e institucionales que ha ido internalizando durante su vida que se relaciona con el conocimiento y los niños.

Una concepción educativa que considera la diversidad de elementos que están en juego en las relaciones pedagógicas complica el problema de cómo abordar el mejoramiento de la calidad de la educación. No se trata solamente de cambiar las condiciones materiales de la escuela, los niveles de preparación formal del docente, los métodos y técnicas de enseñanza, ni de mejorar las condiciones de empleo y trabajo del docente, sino también del cambio en el rol del profesor.

Por su parte, la modificación del rol que asumen los docentes es inseparable de la renovación de las prácticas pedagógicas en la medida en que éstas constituyen el fundamento para una educación que permita el desarrollo de modos

de aprender con una dinámica interna, basados en los propios juicios que el sujeto/estudiante puede hacerse respecto a la realidad que experimenta.

En el caso de Chile, tanto por su historia reciente de vivencia colectiva de una violenta experiencia autoritaria, como por las transformaciones en la demanda proveniente del sistema para que éste prepare personas capaces de desempeñarse creativamente en un contexto económico y social que sufre un proceso de cambio acelerado, la necesidad de renovar las prácticas pedagógicas, condición *sine qua non* para el mejoramiento de la calidad de la educación, es un desafío urgente. La experiencia del autoritarismo indudablemente reforzó la lógica que enfatiza los estímulos externos, basando las posibilidades de aprendizaje en la aceptación del principio de autoridad.

La ausencia de una capacidad crítica frente a la autoridad favorece la arbitrariedad en el ejercicio de su poder, estableciéndose, de esta forma, relaciones alienadas, inseguritantes para el sujeto, que imposibilitan su crecimiento como ser creativo y autónomo. Por el contrario, una lógica que enfatice los procesos internos que genera el sujeto que aprende para convertir sus propias experiencias en ocasiones de aprendizaje es casi inexistente, pese a ser uno de los aspectos de mayor trascendencia que la formación del sistema escolar puede proporcionar al estudiante de nuestro tiempo.

En lo que dice relación con las tendencias institucionales del trabajo docente, independientemente de que puedan ser contradictorias entre ellas, éstas también tienden a ser hegemonizadas por una racionalidad que favorece modos de aprender dependientes y pasivos por estar basados en la aceptación acrítica del principio de autoridad, por lo tanto sujetos a la arbitrariedad del poder así concebido. La tendencia dominante en Chile actualmente es aquella que sólo se preocupa de transmitir una concepción cultural dada que, aunque ajena para muchos, es presentada como si fuese la única válida. En cambio, las tendencias que se preocupan de enfatizar el modo en que los sujetos se relacionan con la cultura, o la manera en que se apropian de ella, son manifestaciones aisladas o esporádicas.

Teniendo el año 2000 como horizonte, y en el marco de una crisis del modelo de desarrollo orientado hacia bienes materiales, que abre paso a la visión de un nuevo tipo de desarrollo, basado en el factor humano, la importancia de la educación es destacada por expertos e instituciones especializadas en la materia. Conjuntamente con la preocupación por los recursos materiales y de infraes-

tructura, de los esquemas legales y de los patrones tecnológicos, destaca la importancia de las personas, de los grupos y de la participación social.

La educación, en consecuencia, enfrenta uno de los desafíos más interesantes de su historia; esto es, tener la capacidad de responder a los requerimientos de un mundo en un proceso de cambio acelerado frente al cual los conocimientos y, en muchos casos, las habilidades instrumentales con que contaba el docente para desempeñar su rol y que le otorgaban identidad y seguridad, van quedando permanentemente a la zaga de las demandas provenientes del adecuado cumplimiento de su tarea. Ya en los años 60 se planteaba que no parecía suficiente una docencia cuyo eje fundamental fuese la transmisión del saber acumulado, sino que se requería de un docente capaz de desarrollar en los alumnos habilidades y destrezas que los transformaran en protagonistas de un proceso de aprendizaje permanente a lo largo de sus vidas. Hoy día se requiere no sólo que "aprendan a aprender", sino que además sean creadores críticos de un entorno donde la velocidad del cambio se ha acelerado hasta un punto que hace casi imposible predecir cuales serán los desafíos que las nuevas generaciones deberán enfrentar.

La calidad de la educación, en última instancia, se decide en la calidad de las prácticas de enseñanza-aprendizaje que los educadores llevan a cabo con sus alumnos en el marco de la institución escolar y de las relaciones de ésta con las familias y la comunidad. La calidad y el sentido de las prácticas pedagógicas, a la vez, están fuertemente condicionadas por el "rol docente", esto es, el rol que las instituciones asignan a los docentes, tamizado por los deseos que el docente tiene acerca de su quehacer, que se sintetizan, finalmente, en el rol que realmente asumen.

Aprehender las relaciones dinámicas existentes entre los diversos aspectos que tensionan al docente y que subyacen a su labor es fundamental para abordar los emergentes requerimientos de cambio educativo. En este sentido, la comprensión de sus peculiariedades y de sus racionalidades psico-socio-pedagógicas e institucionales constituyen una tarea necesaria y urgente. Este documento se encaminará a relevar factores institucionales que operan desde el sistema como condicionantes estructurales y culturales sobre las prácticas de los docentes y que finalmente asignan el rol que debe desempeñar el docente.

2. El rol docente[3]

2.1 *Diferentes aproximaciones a una definición del rol docente*

La definición que se haga del concepto de rol docente estará estrechamente ligada a la concepción que se tenga de éste en tanto centro integrador de las racionalidades institucionales y sociales involucradas[4]. En esta materia existen dos tendencias, cuyos extremos se pueden identificar entre aquellos que consideran al rol separado de sus condiciones estructurales hasta aquellas que las estiman constitutivas de su definición. Estas se pueden describir de la siguiente forma:

i) las que procuran definir el rol docente exclusivamente a partir de las concepciones pedagógicas que el maestro está llamado a utilizar para el desarrollo de los procesos de enseñanza-aprendizaje en que se encuentra involucrado por función. Este tipo de tendencia plantea que las diversas dimensiones que puede abarcar el rol docente deben derivar de las opciones pedagógicas que lo inspiran, las que evidentemente pueden ser diversas.

ii) la postura que critica las posiciones anteriores por idealismo pedagógico (desconocimiento de las condiciones objetivas que influyen en la conformación de las racionalidades institucionales que utiliza el maestro). Estas tendencias postulan la necesidad de considerar que el trabajo docente se desarrolla siendo objeto de múltiples condicionamientos sociales que están contribuyendo a imprimir ciertas racionalidades a la práctica de los docentes, considerada ésta, como práctica social.

Desde esta postura el rol docente se puede entender como el conjunto de

[3] Conceptualización basada en: VERA, Rodrigo y EDWARDS, V. (col.). "Tendencias Institucionales del Trabajo Docente" en *Sindicalismo Docente, Estado y Educación en América Latina*. CMOPE/PIIE, Santiago, Chile, 1989 pp. 68 a 93.

[4] Las racionalidades constitutivas de una institución consisten en el conjunto de ideas, sostenidas en una imagen de coherencia interna, que permite a los sujetos atribuir sentido a sus prácticas. Estas se manifiestan como tendencias institucionales, las cuales pautan culturalmente la acción de los sujetos que operan en ella, produciéndose así la legitimación de ciertas formas de acción docente y la deslegitimación de otras. Véase: VERA, Rodrigo y EDWARDS, V. (col.). Op. cit. p. 74.

lógicas de legitimación que operan en las prácticas de los maestros pautando sus comportamientos al interior de la compleja trama de relaciones sociales que tienen lugar en el sistema escolar. Las racionalidades que norman la práctica de los maestros los ubica en una cierta posición en relación a los demás sujetos que intervienen en la institucionalidad escolar[5]. En este sentido, el concepto de rol supone la existencia de otro(s) rol(es) complementario(s), de la misma manera como el rol de padre supone al de hijo; el de profesor al de alumno; el de empleador al de empleado; etc.

Esta postura reconoce mecanismos de asignación del rol docente en factores tales como las condiciones de empleo, de trabajo y desarrollo profesional, y los factores sociales e institucionales que operan sobre la práctica de los docentes.

2.2 *Dimensiones a considerar en el trabajo docente*

Para profundizar en la comprensión del rol docente se requiere, en primer lugar, delimitar e identificar los elementos que contribuyen a imprimir determinadas racionalidades a la práctica de los docentes, para lo cual es preciso revisar las prácticas sociales que incluimos en la denominación de "trabajo docente". Por trabajo docente entenderemos todas aquellas actividades realizadas por los docentes como miembros de la institución escolar. Es una práctica social normada institucionalmente, que incluye tanto aquellas acciones de los docentes que son susceptibles de ser remuneradas, controladas y evaluadas por la institución, como también aquellas que habitualmente no son reconocidas como tales.

En consecuencia, debemos incluir, desde este punto de vista, también todas aquellas funciones que los docentes realizan en el desempeño cotidiano de su quehacer, invisibles desde una mirada formal, pero que son parte integral de éste. Por ejemplo, las numerosas actividades de orden administrativo (libretas, comunicaciones, papeletas); con los padres y apoderados; variados tipos de interacciones con sus colegas y alumnos fuera del aula, etc.

[5] UNESCO, "Organizaciones de docentes y Proyecto Principal de Educación: participación de los educadores en el mejoramiento de la calidad de la educación en América Latina y el Caribe". Documento Base para Seminario Técnico Regional. OREALC, Santiago, Chile, Sept. 1989.

Desde la perspectiva del proceso de enseñanza-aprendizaje es posible identificar diferentes racionalidades acerca de los modos de aprender que son favorecidos por las formas de enseñanza que privilegia el sistema escolar. Se distingue:

a) entre aquellos que enfatizan la dependencia del sujeto en relación a quien le enseñe, o, por el contrario,

b) aquellos que favorecen el aprendizaje basado en los propios juicios del sujeto respecto a la realidad que experimenta, favoreciendo un modo de aprender autónomo.

Desde el punto de vista de las formas de organización del trabajo en las escuelas, esto es, la racionalidad al interior de la organización burocrática denominada sistema escolar, es posible identificar, entre otros, elementos tales como[6]:

a) la participación en la definición de fines de la organización,

b) horizontalidad vs. verticalidad en las relaciones de poder dentro de la organización,

c) racionalidad individualista vs. solidaria de la estructura organizativa,

d) niveles de autonomía o dependencia en la gestión producto de la división técnica del trabajo.

La distribución de responsabilidades y mecanismos de control que se establece entre un conjunto de personas para llevar a cabo todas aquellas tareas necesarias para el logro de los objetivos técnicos de una organización, da origen a la división técnica del trabajo al interior de ésta. La parcialización y jerarquización de la tarea específicamente docente (de aula o directivo) es un factor de relevancia para la definición del rol, puesto que ha permitido identificar distintos niveles de autonomía en la gestión del trabajo que realiza el docente al interior de la institución escolar.

[6] WEBER, Max. *Economy and Society*, 3 vols., Guenther Roth and Claus Wittich, etc. (Totowa, N.J.: Bedminster, 1968), Vol. I, Part 1, chap. 4.

La tendencia creciente a la burocratización en la sociedad moderna ha impactado con especial fuerza al sistema educacional, y a la escuela en particular. A consecuencia de ello, el rol docente a tendido a sufrir cambio en su definición, originado en la división técnica del trabajo, asignando al interior de la escuela tareas que parcializan el rol del docente y establecen distinciones jerárquicas entre éstos, determinadas por la mayor o menor autonomía en el desempeño de su trabajo.

2.3 *El rol profesional, el rol técnico y el rol operativo*

Así como los modos de aprender que son favorecidos por las formas de enseñanza utilizadas en el aula son una dimensión constitutiva del rol docente, existen otras dimensiones que además es necesario considerar. De la revisión de las aproximaciones estructurales al análisis de la profesión docente aparece imprescindible considerar que las formas de organización del trabajo en las escuelas y la división técnica del trabajo en el sistema escolar son también dimensiones constitutitutivas del rol en la medida en que configuran un patrón de relaciones entre los sujetos en el contexto de la institucionalidad escolar.

Colocado el foco a nivel de las instituciones educativas (Vera:88)[7], se constata que las relaciones intra-institucionales determinan la existencia de un docente que puede ser miembro de un equipo, o puede ser un sujeto que trabaja en forma aislada. Ello se relaciona íntimamente también con la división técnica que se ha ido produciendo al interior de la función docente propiamente tal.

En efecto, en la distribución de responsabilidades y mecanismos de control que se establece entre un conjunto de personas, para llevar a cabo todas aquellas tareas necesarias para cumplir con determinada función, se ha producido -por así llamarla- una estratificación de funciones. Dependiendo del grado de autonomía de gestión (capacidad de resolver problemas por sí mismo) se establece la división técnica del trabajo. A los cargos que poseen una mayor autonomía de gestión se les denomina "roles profesionales", a los que los siguen con menor autonomía de gestión se les denomina "roles técnicos" y a los que los siguen

[7] Op. cit.

con aún menor autonomía de gestión y mayor dependencia se les denomina "roles de mera operación". Las distinciones dentro de estas gruesas categorías pueden ser, evidentemente, múltiples y diversas.

Las tendencias actualmente presentes en el sistema escolar tienden a legitimar un tipo de división del trabajo escolar en el cual se define el rol docente con un bajo nivel de autonomía de gestión, complementariamente, con un alto nivel de dependencia de gestión. Pareciera que se está partiendo de la base que el hecho educativo es un proceso susceptible de ser estandarizado. Por lo tanto, vale el criterio de "máxima uniformidad". Si se parte de lo contrario, requeriría ser fundamentalmente "singularizado".

¿Qué importancia se atribuye al "factor humano" en el desarrollo del trabajo docente frente a la decisión de los contenidos, metódos y técnicas comprometidos en la labor docente? Una tendencia es a minimizarlo de tal manera que éste se limite en el máximo posible a la aplicación de métodos y técnicas al servicio de la transmisión de determinados contenidos. Es decir, una tendencia destinada a asegurar el logro de los objetivos educativos (transmisión de contenidos) sobre la base de la virtud probada de métodos y técnicas. En este caso, el rol del docente es un rol técnico.

La búsqueda de maximizar el factor humano comprometido en la práctica educativa, de tal manera que opere como factor de adaptación y creación de métodos y técnicas adecuados a los objetivos, circunstancias y características de los sujetos comprometidos requiere de otro tipo de preparación, de mayor amplitud, profundidad y complejidad. Es lo que se ha denominado un rol profesional del docente.

La constatación es que el rol del docente en el sistema educacional chileno no parece escaparse a las tendencias modernas, donde la forma de organización social predominante es la organización burocrática a gran escala y un proceso de especialización creciente a partir de la división del trabajo. Se ha ido produciendo un fenómeno de pérdida de profesionalismo en el rol docente, tendiente más bien a que éste desempeñe una función técnica, e incluso, en algunos casos, meramente operativa.

2.4 Factores condicionantes desde el sistema

El análisis de los factores que influyen en la definición del rol docente no sólo debe considerar las dimensiones pedagógicas, sino también es preciso considerar los factores que operan desde el sistema social en el cual éste se encuentra inserto, y que actúan como factores condicionantes de la práctica docente al interior de la escuela. Entre estos factores, destaca las condiciones materiales en que trabajan los docentes, particularmente las condiciones de empleo y trabajo y desarrollo profesional; las formas de agrupación que eventualmente pueden darse los docentes; y las características del sistema de formación y perfeccionamiento existente[8].

A continuación se describirán brevemente los factores que tienen gran influencia en la asignación del rol docente:

- condiciones de empleo: se refiere generalmente al contrato de trabajo, remuneraciones y seguridad social, incluyendo además aspectos tales como las posibilidades de ascenso, promoción, estabilidad ocupacional y seguridad en el empleo[9].

- condiciones de trabajo y desarrollo profesional: dicen relación con las circunstancias en que se desarrolla la actividad docente, tales como la organización del trabajo escolar (reglamentos escolares); las relaciones sociales al interior de la escuela y los márgenes de participación; sistemas de evaluación y de control del trabajo docente; la distribución del tiempo y horarios de trabajo; las posibilidades de perfeccionamiento profesional; los espacios de creatividad, responsabilidad y autonomía profesional; los instrumentos o condiciones materiales destinados a facilitar el trabajo del docente (infraestructura, material didáctico, recursos, construcciones, etc.)[10].

---

[8] BECA, Carlos E. y CERDA, Ana María. *Libro Guía para la Formación de Dirigentes de Organizaciones de Docentes de América Latina*, Santiago, Chile, CEMOPE/PIIE, 1986. pp. 13 a 23.

[9] OIT, UNESCO "Recomendaciones Relativas a la Situación del Personal Docente", Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1984. Citada en BECA, C.E. y CERDA, Ana M. Ibid, p. 15.

[10] Op. cit. p. 18.

- factores operativos del sistema educacional: planes y programas escolares y sistemas de evaluación y de control de los alumnos.
- formas de agrupación de los docentes en tanto trabajadores
- otros factores que operan socialmente pautando el rol docente tales como las iglesias, la comunidad, la familia, organizaciones sociales y políticas, etc.)

Finalmente, se pretende comprender el trabajo docente como una práctica social situada en un contexto social, económico, político y cultural.

2.5 *Distinciones que ayudan a la comprensión del rol docente*

Entendiendo que la práctica docente es una sola y conforma una totalidad coherente en sí misma, con la finalidad de poder efectuar un análisis crítico de dicha práctica, se han establecido distinciones que permiten comprender la complejidad de la constitución del rol docente. Estas son: rol asignado, rol asumido y rol deseado.

a) **Rol asignado**: consiste en el rol socialmente programado hacia el docente por las instituciones sociales que tienen influencia en la práctica, como es el caso del Estado, la institución escolar y otras instituciones, las cuales, a través de diversos mecanismos, tales como la formación, las condiciones de empleo y trabajo, los planes y programas, los sistemas de supervisión, etc., pautan los comportamientos de los docentes en su práctica de tales.

   La programación social del rol opera de tal manera que los docentes aprenden a no distinguir entre rol asignado y lo que ellos consideren que debiera ser la forma de desempeñar su rol, confundiéndose de esta manera, el rol asignado con el rol deseado. La lógica que basa las posibilidades de aprendizaje en la aceptación acrítica del principio de autoridad contribuye a que la práctica de los docentes esté ausente de una mirada crítica y creativa que los proyecte fuera de la programación social.

b) **El rol deseado**: está formado por todas aquellas pautas elaboradas por el propio docente, y que quisiera llevar a la práctica, independientemente de que coincidan o no con el rol asignado y el rol asumido.

c) **El rol asumido**: finalmente, este es el rol que realmente llevan a la práctica los docentes. Comprende todas aquellas pautas internalizadas por el docente que dotan de sentido a su acción y puede coincidir o puede diferenciarse del rol asignado y el rol deseado.

Dada la naturaleza analítica de estos conceptos, cabe señalar que no son posibles de ser observados empíricamente en forma independiente unos de otros, sino que en la práctica de los docentes, éstos se superponen en mayor o menor medida, dependiendo tanto de factores culturales como institucionales y sistémicos.

El objeto de esta investigación consiste en el análisis de algunos factores condicionantes que operan desde el sistema y que contribuyen principalmente a la configuración del rol docente. Ello no es tarea fácil. La complejidad de la problemática estructural en la cual se encuentra inserto el debate acerca de la naturaleza y potencialidades del rol que pueden desempeñar los docentes requiere, al menos, una revisión de los conceptos con los cuales se pretende analizar dicha práctica. Es por ello que, con el fin de comprender a que criterios obedecen las distinciones señaladas, más adelante analizaremos el concepto de "profesional" y las implicancias que éste tiene para el análisis del rol docente.

3. El docente como "profesional"

Generalmente el concepto de profesión ha sido analizado utilizando para ello marcos de referencia teóricos que enfatizan la función específica que desempeñan en la sociedad, en tanto grupo social cuyo rol es definido de acuerdo a ciertos criterios, y cuyo "status" y poder están asociados a la importancia que tiene la función que cumplen para el sistema social. Existen otros estudios que, desde una perspectiva basada en el desenvolvimiento histórico de los proceso sociales, además intentan identificar el surgimiento y la inserción específica de las profesiones en la estructura social, para de allí poder comprender las particularidades que manifiesta el grupo social denominado los "profesionales". Algunos de estos últimos serán revisados en este trabajo.

3.1 Un marco de referencia para el análisis de la profesión del enseñante[11]

Tenorth (1988) aporta a la reflexión sobre el concepto de profesional en el trabajo docente reflexionando sobre las dimensiones que se han tenido en consideración para construir el concepto de profesión, señalando los elementos conceptuales que permiten tratar a la tarea del enseñante como una profesión propiamente tal, o como una semiprofesión, es decir, una actividad cuyas características específicas impiden que pueda ajustarse a los cánones del tipo ideal del profesional liberal.

Para este autor, "el concepto de profesionalización se refiere al conjunto de procesos históricamente analizables mediante los cuales un grupo de profesionales logra demostrar su competencia en una actividad de relevancia social, es capaz de transmitir a otros tal competencia, y puede imponer su modelo frente a otros profesionales y profesiones concurrentes, todo ello con la ayuda del Estado; es decir, es capaz, a juicio de éste, de conservar el monopolio y las gratificaciones en orden a una solución de los problemas, aceptado socialmente"[12].

Algunas profesiones institucionalizan un conjunto de privilegios, lo que provoca en otros grupos que desempeñan otras actividades la aspiración a obtener iguales privilegios. Desde este punto de vista, considera que es de particular relevancia para el análisis, determinar cómo se produce el proceso de profesionalización, quiénes son los actores que lo protagonizan, y cuáles son sus motivaciones.

Esta lucha en torno a la identidad basada en la actividad profesional y en torno a su reconocimiento hacia el interior y hacia el exterior presenta, en síntesis, dos actores: los miembros de la profesión, que aspiran al reconocimiento social de su labor y el Estado, en parte, como representante del cliente, que estima necesarios y dignos de protección los servicios que aquellos prestan, los protege efectivamente otorgando los títulos, y los prestigia con la concesión de gratificaciones o del derecho a los honorarios.

---

[11] TENORTH, Heinz-Elmar "Profesionales y Profesionalización. Un Marco de Referencia Para el Análisis Histórico del Enseñarte y sus Organizaciones" en *Revista de Educación* Nº 285, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, Enero-Abril 1988, pp. 77-92.

[12] Ibid.

3.2 *Conceptos para el análisis de la profesión docente*

Para el análisis del rol docente es necesario considerar algunos conceptos que, desde el punto de vista de su relación con la estructura social, contribuyen a distinguir entre aquellos aspectos de la profesión docente que es coincidente con otros actores así llamados "profesionales" (en el sentido de "profesión liberal") y en los que se distinguen de éstos, y que lleva a que los docentes sean considerados "semi-profesionales".

Desde el punto de vista de su relación con la estructura social, forman parte de la definición del rol de un profesional los siguientes conceptos:

a) **ocupación**: son actividades de jornada completa que constituyen la principal fuente de ingresos del sujeto. No suelen ser accesibles a los profanos, por lo tanto, son analizables como cualquiera otra ocupación de las que sólo difieren por el relieve de sus características i) en términos de reclutamiento, formación o función, ii) en relación a la actividad profesional como punto de referencia de la identidad personal y social del individuo, y iii) en relación a su articulación vertical (status) y horizontal (situs) o al proceso de movilidad intra e interprofesional.

b) **vocación**: contrariamente a otras actividades profesionales, las profesiones no se orientan sólo hacia el lucro, sino que se guían también por una serie de expectativas de conducta que se van reforzando durante la formación.

c) **organización**: esta característica define las profesiones por las formas específicas de organización de sus miembros y las delimita frente a otras actividades profesionales. Todas las organizaciones basadas en la actividad profesional confían a sus miembros funciones políticas, económicas, de control y de motivación de sus miembros. Sin embargo, las organizaciones profesionales difieren de las meras asociaciones de interés por cuanto asumen tareas en el ámbito de la actividad laboral: i) controlan el acceso a la profesión, ii) vigilan el ejercicio de la misma y, iii) cuidan de la competencia profesional de sus miembros.

d) **formación**: las profesiones se ejercen sobre la base de un saber espe-

cializado, adquirido sistemáticamente, en un largo proceso de aprendizaje. No hay una clara delimitación sobre el carácter científico del saber propio de las profesiones como tampoco de su inserción institucional. Las distinciones en el concepto de cualificación permiten alcanzar una mayor claridad sobre la estructura de este saber y sobre la cualificación profesional. Según estas interpretaciones, los procesos de formación facilitan la capacitación funcional y las operaciones normativas al mismo tiempo. Estas últimas son en parte funcionales para el éxito en la actividad laboral y en parte se limitan a apoyar las condiciones macro y las condiciones de dominio de la actividad laboral (ej: médicos interpretan a los trabajadores sanitarios como funcionales a su actividad).

e) **orientación de servicio**: las profesiones difieren una de otra por el objeto de su quehacer laboral, más, en general, resuelven problemas de "gran relevancia para los valores sustanciales de la sociedad". La función de servicio suele interpretarse también, desde la estructura de los problemas, en el sentido de que los profesionales no deben poseer sólo un saber funcional, sino también una competencia innovadora para la modificación de su rama de actividad. Se ha deducido de ésta característica ciertos supuestos sobre las principales motivaciones de la actividad profesional.

f) **autonomía**: este concepto tiene tres dimensiones cuya distinción contribuye de manera especial a clarificar las tendencias del rol docente y las dificultades para su clasificación:

i) *relaciones con el cliente:* la profesión, apoyada en el saber específico, define la manera en que el cliente concreta sus aspiraciones. El profesional está protegido, como experto, contra las objeciones del cliente (en el caso del docente, éste está protegido aún cuando el alumno cambie de profesor).

ii) *el grupo profesional y su organización:* sólo éste valora la actividad profesional y defiende a sus miembros de todo control profano. Ni siquiera el Estado puede dar ningún veredicto sin miembros de la propia profesión.

iii) *autonomía y empleo:* la tendencia a la burocratización de la sociedad moderna plantea la interrogante si autonomía y empleo son excluyentes en la definición del trabajo profesional. Por una parte, la burocracia impide el desarrollo de la iniciativa, tendencia que, por su parte, es contrarrestada por la "indeterminación" de la actividad laboral del trabajo de alta cualificación. La complejidad de la tarea, las variadas demandas y las situaciones ambientales en los objetivos globales exigen que los empleados mismos estructuren la situación mediante la interpretación de dichos objetivos globales. En esta "autonomía interpretativa" de los trabajadores altamente cualificados no existe diferencia alguna entre profesionales liberales y empleados propiamente dichos. Unos y otros se encuentran con un "margen disposicional" de actividad laboral definido por la estructura del trabajo a realizar. Los márgenes de acción, tales como la competencia profesional y el rendimiento, sin embargo, son sólo posibles para los profesionales liberales.

3.3 El "status" de los enseñantes

Desde el análisis de los conceptos recién identificados se puede caracterizar el rol docente como una plena y "auténtica" profesionalización; mostrar una condición de "semiprofesionalización" o la ausencia de rasgos característicos, lo que evidencia un proceso de "desprofesionalización", cada uno, conduciendo a una rebaja "proporcional" en el "status".

La profesionalización: el servicio a prestar es un valor social relevante. Un grupo basado en la actividad profesional logra demostrar su competencia para la solución de problemas y para transmitir esta capacidad mediante procesos de formación. Este grupo funda una asociación para el control del ejercicio profesional, la que puede imponer, para la protección de sus miembros, los modelos de dicho ejercicio, regular el acceso gracias al apoyo estatal, y controlarlo conforme a normas y dimensiones de actividad, y puede imponer también el reconocimiento social de la profesión. A diferencia de este proceso autodirigido de profesionalización, en la heterodirección es el Estado mismo el actor que fija el proceso de formación, generalmente mediante un sistema completo para la prestación de servicios en determinados sectores, pero confía el control a un grupo (relativamente) autónomo.

En ambos casos cabe hablar de profesionalización porque sólo se puede describir globalmente la situación de cada actividad profesional mediante las mencionadas características de las profesiones. Cabe señalar, sin embargo, que pese a diferentes interpretaciones, el reconocimiento social resulta tan importante para la situación profesional de un grupo como la prestación de servicios.

La semiprofesionalización: el grupo, basado en la actividad profesional, dirigido por la asociación o por las autoridades que confieren los títulos, sólo alcanza autonomía profesional en algunas dimensiones del esquema antes perfilado. O bien les falta a las organizaciones de este grupo la competencia para el control de su actividad, o bien la autonomía interior se limita al margen disposicional, o bien la cualificación pre-profesional no es suficiente para el ámbito laboral, como ocurre, por ejemplo, en los trabajadores sociales.

La desprofesionalización: estos procesos suelen ser escasamente autodirigidos. Parecen ser muy pocas las profesiones que renuncian a los privilegios adquiridos para optimizar el proceso de prestación de servicios. Puede darse con la intervención del Estado. (Esto se analizará con más detención en el número 5 de este capítulo).

Combinando las formas de desarrollo de la profesionalización y las características de la profesión, cabría estimar la relevancia de las distintas características para la clasificación de las profesiones. El análisis de los procesos de profesionalización ha puesto de relieve la importancia de una dimensión de actividad profesional que reduce el catálogo de características a un problema marginal: la inserción de determinadas actividades en el grupo de profesiones suele ir ligada a su pertenencia a los rangos superiores de la escala de ingresos y de prestigio social.

Se ha visto que este reconocimiento social es el móvil decisivo para las aspiraciones a la profesionalización, y en consecuencia, es preciso definir la relevancia de una profesión a nivel público en las luchas de política profesional, entonces la política de profesionalización es también, necesariamente, una defensa de intereses sociopolíticos.

Este análisis de tareas pone de manifiesto el papel que desempeña la organización basada en la actividad profesional en el proceso de profesionalización.

3.4 Las organizaciones sociales de los docentes y rol docente

Sin perjuicio de la temprana presencia de organizaciones que se constituían con fines de sociabilidad o de ayuda mutua, desde fines del siglo pasado, en escala internacional y también en Chile, surgen entidades de docentes de naturaleza "profesional", de naturaleza "sindical" o que intentan combinar ambas definiciones. Las primeras, se organizan para defender e incluso monopolizar el ejercicio de la ocupación en manos de quienes tienen una formación específica para desempeñarla, para responder a intereses de perfeccionamiento en los dominios técnicos inherentes y para expresar la opinión colectiva de los docentes en los asuntos educacionales.

Las entidades de naturaleza sindical se estructuran para defender los intereses de sus miembros en cuanto trabajadores, preferentemente en lo que se refiere a condiciones de empleo y de trabajo.

Fundamentan el desarrollo de las organizaciones de docentes, diversos procesos propios de la constitución de los modernos sistemas educacionales y tendencias más amplias, propias de las estructuras económicas y sociales vigentes.

Aunque en última instancia el trabajo docente se realiza de modo individual en el espacio del aula, en los sistemas educativos modernos se organiza en unidades más amplias: las escuelas. En ellas es inevitable la interacción entre varios docentes y entre éstos y grupos de alumnos y sus familias; todo lo cual genera la necesidad de coordinación horizontal y de dirección, que se hace más fuerte a medida que aumenta el tamaño de las unidades escolares.

El común hecho de desarrollar el trabajo docente, esto es, la función de enseñanza, respecto al mismo tipo de estudiantes, en un mismo nivel de la organización educativa y, en ciertos casos, operando con una misma "disciplina" o "materia de enseñanza", genera identidades o solidaridades, que frecuentemente son reforzadas por procesos de formación profesional en una misma institución o tipo de institución.

En los sistemas públicos -y también en la educación privada, aunque en menor grado- existen ciertas normas comunes y ciertas uniformidades como el currículum oficial y las regulaciones administrativas y laborales, que también

contribuyen a la formación de identidad y a la constitución de intereses colectivos entre los docentes.

El carácter esencialmente asalariado que tiene el trabajo docente en los sistemas escolares modernos es también muy significativo para explicarse la presencia de organizaciones propias de los educadores, en términos similares a como el trabajo asalariado en general explica la existencia y desarrollo de las organizaciones de trabajadores.

El rol docente y las organizaciones

Existe asociación entre el rol docente y la índole propia de las agrupaciones de maestros y profesores.

En términos propiamente conceptuales, puede suponerse que el carácter del rol docente "asignado" y "asumido" a la larga incide en la naturaleza de las organizaciones que los educadores puedan construir. Así, en los sistemas en que el rol predominante es de carácter "profesional", las organizaciones de los docentes deberían ser de naturaleza "profesional". En efecto, en condiciones de vigencia de un rol profesional, la preocupación de los miembros del gremio debería relacionarse preferentemente con el dominio teórico-práctico del oficio, las condiciones de ingreso a la profesión, la defensa de la autonomía profesional y el correcto ejercicio de la responsabilidad individual, sin perjuicio de ocuparse también de la retribución material indispensable a la calidad del servicio prestado.

En cambio, debe suponerse que en los sistemas en que el rol vigente es de carácter meramente "técnico" o puramente "operativo", las organizaciones de los docentes son de naturaleza "sindical". Esto, porque las organizaciones sindicales surgen en el marco de una marcada división del trabajo, que coloca a amplios grupos de trabajadores en situación de dependencia y subordinación, lo que lleva a éstos a agruparse para demandar distintas o mejores condiciones de empleo y de trabajo, entre ellas principalmente las condiciones de salario.

Por otra parte, puede suponerse que la existencia de organizaciones de naturaleza "profesional" puede contribuir a la configuración de un rol docente

de carácter también "profesional", y el desarrollo de organizaciones "sindicales" puede explicar la vigencia de roles docentes de tipo "técnico" u "operativo".

La incidencia de las organizaciones propias de los educadores en la conformación del rol docente puede producirse por dos vías. Una posibilidad es que la organización magisterial pueda aportar *directamente* a la configuración del rol, a través de su influencia sobre los docentes, convocándolos a asumir un tipo de rol colectivamente "deseado". Otra posibilidad es que la organización magisterial incida *indirectamente*, a través de su eventual influencia sobre el Estado para que éste, a su turno, configure el rol en determinado sentido, que sea parcial o plenamente coincidente con el rol colectivamente deseado por los docentes.

La relación entre rol docente y organizaciones del magisterio parece más posible en el sentido que un rol prevaleciente ayuda a conformar un tipo de organización que sea congruente, que en el sentido que la organización magisterial contribuya a asignar un determinado tipo de rol.

En efecto, la posibilidad que la organización docente pueda asignar directamente un rol, tiene dos limitaciones o dificultades. Por una parte, es difícil que una organización logre conformar un "rol deseado" que interprete a todos sus miembros y de modo tal que se internalice en ellos. Por otra parte, es también difícil que una organización alcance tal gravitación sobre sus miembros que les configure el rol, con prescidencia o en sentido divergente del poder asignador que tienen otras entidades y particularmente el Estado.

La asignación indirecta de un rol por obra de las organizaciones de docentes parece ser más viable, pero tiene también sus obstáculos. Parece difícil que el Estado moderno -principalmente asignador del rol docente- quiera abdicar de sus prerrogativas en este sentido para depositarlas en un gremio.

En todo caso, el reconocimiento de las dificultades no obsta para que se dé la posibilidad que las organizaciones de docentes contribuyan de algún modo a la configuración del rol y particularmente a la del rol deseado. En consecuencia, tiene sentido explorar las formas históricas y concretas en que la presencia de las entidades profesionales o sindicales del magisterio han participado en la modelación o remodelación del rol docente.

4. Revisión histórica del surgimiento de las profesiones

Las diferentes aproximaciones al tema de la profesión y de la naturaleza del rol que desempeña el docente constituyen, indudablemente, un aporte fundamental al estudio de los factores condicionantes desde el sistema sobre el rol docente. Sin embargo, no parece suficiente disponer de conceptos ya definidos, sin descubrir cuales son las lógicas subyacentes o racionalidades que organizan el comportamiento social en torno al profesionalismo. La revisión del marco teórico propuesto por Tenorth deja en evidencia un vacío que, como el mismo señala, sólo es posible de llenar a través del estudio histórico del rol del enseñante. Ello no puede restringirse a una sociedad en particular, sino al surgimiento del fenómeno social del profesionalismo y de sus características en la sociedad moderna.

Un estudio (Larson:1977)[13] sobre el surgimiento de las profesiones y sus características actuales, donde se realiza un análisis comparativo entre ambos procesos en Inglaterra y USA, resulta adecuado a este fin, principalmente por el aporte teórico contenido en él. La hipótesis que guía el estudio sostiene que en el capitalismo corporativo "pareciera que el modelo de profesión deja de cumplir una función predominantemente económica -organizando los vínculos entre educación y el mercado- para cumplir una de naturaleza predominantemente ideológica -justificando la desigualdad de "status" y el cierre del acceso dentro del orden ocupacional."[14]. Resulta interesante entonces revisar el concepto de profesión docente, actividad que se ha caracterizado porque muy tempranamente se desarrolla como trabajo que se realiza dentro de organizaciones, -crecientemente dependiente del estado-, a la luz del análisis de esta autora acerca del surgimiento del profesionalismo y de las transformaciones sufridas por éste en la era de la organización burocrática en gran escala.

De la revisión de los principales autores dentro de las más importantes corrientes sociológicas, Larson identifica y ordena los atributos centrales que ellos han relevado para definir a un profesional. Así, distingue tres atributos específicos que configuran el tipo ideal de lo que es una profesión, los cuales,

[13] LARSON, Magaly Sarfatti. *The Rise of Professionalism. A Sociological Analysis*, University of California Press, California, 1977.

[14] Larson, Magaly S. Ibid. p. xviii. La traducción es nuestra.

si bien pueden variar, hay consenso respecto de sus contenidos generales. a) La dimensión cognitiva: ésta se centra en un cuerpo de conocimientos y ténica que los profesionales aplican en su trabajo, y en el entrenamiento necesario para manejar tales conocimientos y técnicas; b) La dimensión normativa: esta abarca la orientación de servicio de los profesionales y su respectivo código de ética, elementos que justifican el privilegio de auto-regularse que les garantiza la sociedad; c) La dimensión evaluativa: establece la comparación implícita entre las profesiones y otras ocupaciones, destacando la autonomía y el prestigio como la característica singular que poseen las profesiones. Lo distintivo de las profesiones pareciera encontrarse en la combinación de éstas dimensiones.

Estas ocupaciones especiales tienden a transformarse en comunidades "reales" en la medida que sus miembros comparten una afiliación relativamente permanente, una identidad, un compromiso personal, intereses específicos y algunas lealtades generales. Así, estas comunidades se identifican concretamente a través de modelos organizacionales e institucionales típicos: asociaciones profesionales, colegios profesionales y un código de ética auto administrado. No está muy claro cuanto de "comunidad" existiría sin estos soportes institucionales. No obstante, estos soportes son rasgos que otras ocupaciones que aspiran al "status" profesional pueden fácilmente imitar, aunque no posean las justificaciones cognitivas ni normativas de una profesión "real".

Mientras que atributos como el "status" y el prestigio implican que las profesiones están ligadas al sistema de estratificación social, las dimensiones cognitivas y normativas de las profesiones tienden a separar a estas categorías especiales existentes dentro de la división social del trabajo, del resto de la estructura de clase en la cual se encuentran insertas. Porque las profesiones, además de categorías ocupacionales, están situadas en los niveles medio y medio alto del sistema de estratificación social. Tanto objetiva como subjetivamente, para Larson las profesiones están, como ocupación y como estrato social, fuera y por sobre la clase trabajadora.

La profesionalización es definida, entonces, como el proceso a través del cual los productores de ciertos servicios especiales intentan constituir y controlar un mercado para su especialidad. Dado que la existencia de especialidades que tengan mercado es un elemento crucial en la estructura de la desigualdad moderna, la profesionalización aparece también[15] como una afirmación colecti-

va de un "status" social especial y como un proceso colectivo de movilidad social ascendente.

En otras palabras, "la conformación de mercados profesionales que comenzó en el Siglo XIX inauguró una nueva forma de desigualdad estructurada: fue diferente del modelo anterior que configuró el patronazgo aristocrático, y diferente también del modelo de desigualdad social basado en la propiedad e identificado con el empresario capitalista. En este sentido, los movimientos hacia la profesionalización del Siglo XIX prefiguran la reestructuración general de la desigualdad social en las sociedades capitalistas contemporáneas: la "columna vertebral" es la jerarquía ocupacional, esto es, un sistema diferencial de competencias y recompensas. El principio central de legitimidad se encuentra en el logro de una especialidad socialmente reconocida, o más simplememte, en un sistema de educación y acreditación."

Profesionalización es entonces, según Larson, un intento de trasladar recursos escasos de un orden -de un saber y de sus técnicas especiales- a otro -de recompensas sociales y económicas. Pero la mantención de la escasez implica la tendencia al monopolio: monopolizar especialidades en el mercado y monopolizar "status" en el sistema de estratificación social. Desde la perspectiva de la conformación de los mercados profesionales es posible comparar profesiones diferentes en términos de la demanda que existe para sus recursos cognitivos específicos. Desde la perspectiva de la movilidad social colectiva, el acento se coloca en las relaciones que forman las profesiones con los diferentes sistemas de estratificación social; en particular, releva el rol que juega el sistema educacional en estructuras diferentes de desigualdad social.

Estas son dos modos diferentes de leer el mismo fenómeno: el de la profesionalización y de sus resultados. El foco de cada lectura es analíticamente diferente, sin embargo, en la práctica las dos dimensiones -el control del mercado y la movilidad social- son inseparables; ellos convergen en las áreas institucionales del mercado y del sistema educacional, traduciéndose en resultados similares, pero también generando tensiones y contradicciones que encontramos no resueltas, o sólo parcialamente reconciliadas, en el modelo contemporáneo de las profesiones.

[15] Ibid.

La imagen o modelo de profesión que se tiene usualmente hoy día -concluye Larson- emergió tanto de la práctica social como de la representación ideológica de la práctica social. La imagen comenzó a formarse en la fase liberal del capitalismo, pero no se transformó en "pública" -esto es, ampliamente entendida y aceptada así- hasta mucho más tarde. Del análisis del surgimiento de las profesiones en Inglaterra y Estados Unidos concluye que, al parecer, las distintas sociedades tienden a incorporar el modelo de una manera particular, de acuerdo a las características del proceso de modernización en cada una de ellas.

Sostiene que, desde su surgimiento, originalmente moldeado por la matriz histórica del capitalismo competitivo, las condiciones del trabajo profesional han cambiado. El modelo predominante ya no es el ejercicio libre de la profesión en un mercado de servicios, sino el de un especialista asalariado que trabaja dentro de una organización mayor.

Pese a ello, sorprende que en esta era del capitalismo corporativo, el modelo del profesional mantenga su vigor; en un contexto histórico diferente, en ambientes de trabajo radicalmente distintos, y con formas de practicarla profundamente modificadas, aún las ocupaciones defienden este modelo o constituye un objetivo a lograr. La persistencia de la profesión como una categoría que habla de una práctica social sugiere que el modelo creado por los movimientos originarios de profesionalización han devenido en una **ideología**; -no sólo una imagen que conscientemente aspira a la realización de esfuerzos colectivos o individuales, sino una mistificación que inconscientemente oculta las estructuras y relaciones sociales reales. Visto desde la perspectiva más amplia de las estructuras ocupacionales y de clase, pareciera que el modelo de profesión deja de cumplir su función económica de articuladora de la educación y el mercado, y se transforma en una creencia sin base en la práctica, sino sólo cumpliendo una función predominantemente ideológica, justificando la desigualdad de "status" y la existencia de las barreras que cierran el acceso a ciertas posiciones dentro del sistema de estratificación social.

4.1 Las tendencias en la sociedad moderna

Luego de una revisión histórica del surgimiento de las profesiones y de sus características en Inglaterra y en USA, Larson aborda la relación entre las profesiones y la organización burocrática en el contexto de las sociedades in-

dustriales avanzadas, en las cuales existe una tendencia generalizada hacia la profesionalización.

Afirma, tratando de simplificar, que los cambios estructurales en el sistema de estratificación social se pueden explicar por la presencia de dos tendencias fundamentales en la sociedad moderna: "una es la tendencia al cambio que tiene la composición orgánica del capital, cuya consecuencia es que la ciencia y la tecnología están cada vez más integradas con el proceso productivo, liberando al trabajo de la producción industrial. La otra tendencia, relacionada con la anterior pero analíticamente distinta, es la expansión del modo de organización burocrático"[16].

Todas las profesiones dependen, hasta cierto punto, de grandes organizaciones y del Estado -al menos, porque todas tienen un brazo educativo- y están, hoy día, burocratizadas en mayor o menor grado. Estas profesiones "organizacionales" no deben ser vistas, por lo tanto, como muy distintas e independientes de las más antiguas, sino como manifestaciones claras de tendencias que también contienen dentro de ellas. Las profesiones organizacionales son generadas por burocracias heterónomas, y principalmente por la expansión del aparato burocrático del Estado.

Dada la diferencia entre la burocracia del Estado y el fenómeno general de burocratización, se pueden distinguir analíticamente dos categorías: la primera es generada por la concentración de funciones administrativas y gerenciales bajo el capitalismo corporativo (por ejemplo, administradores de hospitales, presidentes de colleges, etc.). No se basan en la dimensión cognitiva ni normativa, sino que toman prestada la ideología del profesionalismo para justificar el poder tecnoburocrático. La segunda categoría deriva directamente de la expansión de las funciones y atribuciones del Estado (la enseñanza en todos sus niveles, es una de ellas.) Para estas ocupaciones que "aspiran" a ser profesionales, reclamar su calidad de expertos -sancionados por fuentes externas de acreditación- representa la posibilidad de adquirir poder capaz de contrabalancear el de las jerarquías burocráticas de las organizaciones en que se encuentran.

Se distinguen, en consecuencia, en primer lugar por su diferencia en el

[16] Ibid. p. 184.

uso del saber, pero también existen diferencias entre ellas en su orientación hacia el cliente, lo que posibilita la legitimidad de los profesionales administrativos frente a los profesionales medios que son sus subordinados. A la vez, estos dos factores también juegan un rol importante para determinar el potencial de conflicto entre ambas categorías profesionales en las burocracias de servicio público, (dentro de las cuales analiza al enseñante) cuya expresión típica es el servicio social. Dice que el surgimiento de una subcultura y de una identidad sobre la cual un movimiento profesionalizante como el servicio social pudo tener donde basarse, claramente se sustentó en la capacidad de establecer fundamentos cognitivos que fuesen defendibles. Sin embargo, ello no habría sido suficiente si no fuera porque prestaban un servicio socialmente necesario. Las tendencias a la burocratización ya existían antes de pasar de manos filantrópicas al Estado.

Extrayendo de la revisión de las profesiones, solamente, el caso de los docente, seguimos a Larson en su análisis sobre el proceso de profesionalización de los administradores educacionales en EE.UU. hacia fines del Siglo XIX, y su relación con el proceso de burocratización. El desarrollo del sistema escolar comenzó temprano y después de la Guerra Civil -fines del Siglo XIX- su expansión fué mayor debido al creciente número de niños que se integraban al sistema público de educación. Los primeros esfuerzos de los maestros para mejorar sus salarios y su "status" incluyó una defensa ideológica tanto de profesores como de colegios, buscando éstos, conscientemente desplazar las acusaciones de fracaso escolar desde el colegio al hogar, pero la mayoría no obtuvo ventajas de la reorganización. La debilidad de la posición del profesorado era grande, y si algo se logró fue porque, pese a la escasez de fondos, habia abundante mano de obra femenina disponible. Capitalizaron los beneficios administradores varones de la burocracia educacional, quienes pudieron reclamar con más fuerza la legitimidad del saber. Para los maestros se establecieron menos requisitos de estudio, reduciendo así su legitimidad basada en la dimensión cognitiva.

Con el movimiento llamado Era Progresista los maestros obtuvieron nuevos elementos sobre los cuales poder impulsar la profesionalización basada en el saber. Sin embargo, debido a su posición totalmente subordinada en los sistemas escolares burocratizados, la solidaridad y cohesión necesarias para sostener esta nueva e incierta "ciencia de la pedagogía" no fué suficiente. "Esta es, sin duda, una razón importante porque el progreso colectivo del maestro como una ocupación que aspira a la profesionalización siempre ha dependido mas

cercanamente de los sindicatos y de las tácticas reivindicacionistas que casi cualquiera otra "semi profesión"[17].

Este proyecto profesional estuvo mediatizado por organizaciones burocráticas, las que de hecho, eran la matriz de sus especialidades ocupacionales. Cuando la organización afirma el monopolio de una función, por ejemplo las escuelas, se crean fronteras institucionales alrededor de esta ocupación. Así, el proyecto profesional depende, en primer lugar, de la organización, sin embargo, al interior de estos límites generales, categorías particulares de trabajadores especializados buscan elevar su "status" creando y reclamando nuevas áreas del saber. Las formas en que lo hacen (perfeccionamiento, grados académicos, etc.) coincide, en teoría, con los estandares universalistas de la burocracia. Pero estas ocupaciones "aspirantes" buscan la acreditación y la formación mas allá de las fronteras de la organización burocrática, con el fin de lograr el control del contenido del entrenamiento y del acceso mismo. Al hacer esto, están, de hecho, tratando de definir autónomamente los límites de un mercado de servicios que está sujeto al control general de la organización heterónoma.

4.2 *La función ideológica del profesionalismo sus potencialidades*

Como conclusión de su análisis sobre la relación entre profesión y burocracia en la era del capitalismo corporativo, Larson señala que, en síntesis, el proyecto profesional de los maestros prácticamente desde siempre estuvo mediatizado por organizaciones burocráticas, las cuales, de hecho, fueron las matrices de sus especializaciones ocupacionales (por ejemplo, educación formal de niños). En general, se puede decir que las profesiones y ocupaciones profesionalizantes generadas por organizaciones burocráticas heterónomas pueden situarse a lo largo de un continuo que va desde los roles de expertos puros en el servicio público, a los roles tecnoburocráticos puros.

Hoy día, todas las profesiones tienen alguna conexión con organizaciones burocráticas, y estas relaciones constituyen una dimensión muy importante en la incorporación de las profesiones dentro de las estructuras del capitalismo contemporáneo. "En tanto una categoría heterogénea de la estructura ocupacional,

[17] Ibid. p. 243.

los profesionales son, en general, solamente agentes del poder. Consciente o inconscientemente, diseminan las legitimaciones tecnocráticas de las nuevas estructuras de dominación y desigualdad, contribuyendo a su convergencia ideológica con otras creencias, aspiraciones e ilusiones. La libertad y control individual de que gozan los profesionales, dentro y fuera del trabajo, es parte de la máscara: les ayuda a ellos mismos, y a los otros menos privilegiados, a aceptar la impotencia, subordinación y complicidad colectiva"[18].

Sostiene, no obstante, que "los expertos y los profesionales efectivamente poseen competencias cognitivas y técnicas que son importantes, si no, esenciales, para el desarrollo social de las fuerzas productivas y para la satisfacción completa de las necesidades humanas... Hoy día, el conocimiento es adquirido y producido dentro de jerarquías educacionales y ocupacionales que son, por su estructura, desiguales, antidemocráticas y alienantes..." De la evaluación colectiva de esta problemática surge lo personal como político. Así, concluye que "separar el significado humano progresista de nuestro trabajo, de las funciones ideológicas inscritas en el rol que uno desempeña, es una tarea de salvación personal." Pero además, desde la perspectiva de la sociología "mirar las profesiones y la profesionalización en su matriz histórica -cree- nos ayuda a entender las contradicciones inherentes que limitan y distorsionan el potencial humano del trabajo profesional en nuestra sociedad"[19].

---

[18] Ibid. p. 244.

[19] Para la presentación de este concepto se ha utilizado parte de la síntesis de los trabajos de:
APPLE, M.W. *"Education and Power"*, BOSTOS, Routledge and KEGAN, Paul, 1982.
LAWN, M. y OZGA, J. *"Teachers, Professionalism and Class"* England, The Falmer Press, 1981.
BUSWELL, Ch. "Social Change and Pedagogic Changes", en *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 2, Nº 3, 1980.
Elaborados por JIMENEZ Jean, Marta. "Los Enseñantes y la Racionalización del Trabajo en Educación: elementos para una crítica de la teoría de la proletarización de los enseñantes" en *Revista de Educación*, Nº 285 (1988), Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, pp. 231-245.

5. La "proletarización" del rol docente

Otros autores han analizado estas tendencias específicamente desde la perspectiva de la problemática actual del profesorado, incorporando en su análisis dos elementos centrales: la práctica del docente en tanto trabajador al interior de la división social del trabajo, y las transformaciones estructurales en las formas de organización de la sociedad moderna.

En efecto, las tesis de quienes sostienen la tendencia a la "proletarización" del profesorado[20] señalan que es preciso partir considerando a los docentes como trabajadores que desempeñan un trabajo asalariado y que han sufrido, como colectivo, importantes modificaciones en su composición interna (aumento cuantitativo, vinculación como empleados al Estado, feminización, etc.) y en los modos de ejecución y control del trabajo. De esta manera, para abordar el análisis de este colectivo es preciso centrar la atención en sus condiciones de trabajo y en sus acciones en cuanto trabajadores.

Se definen como condiciones esenciales, la parcelación de las tareas, la rutinización del trabajo, la superespecialización, la jerarquización y, en general, todas aquellas medidas forzadas por la "lógica racionalizadora del capital", a través de un amplio proceso que ha supuesto, para los obreros, verse expropiados de los conocimientos que se requieren para la producción ("descualificados"), excluídos de la concepción del proceso productivo y del trabajo mismo ("separación concepción/ejecución") y dependientes, por todo ello, en grado creciente del control y de las decisiones del capital.

Consideran que este proceso ha afectado también el trabajo educativo: con la introducción de materiales y técnicas didácticas y organizativas en la escuela (como los materiales curriculares fundados en la programación por objetivos, técnicas estandarizadas de diagnóstico y evaluación, paquetes programados para la enseñanza por computadores, el desarrollo de especializaciones por contenidos y facetas del trabajo educativo, la aparición de "expertos", la potenciación de medidas jerarquizadoras y sistemas de "promoción interna" entre el profesorado), y en general todas aquellas propuestas integradas en lo que se ha denominado el modelo "tecnocrático" en la enseñanza, se ha producido una modifi-

[20] Ibid. p. 240.

cación esencial de las condiciones de trabajo del profesorado que ha supuesto, para éste, verse forzado a una creciente descualificación, excluído de las funciones conceptuales y de planificación de su trabajo y reducida su capacidad de control, lo que lo fuerza a depender de las indicaciones y decisiones tomadas por los expertos y administradores.

La historia de éstas transformaciones "racionalizadoras" del trabajo se ha visto atravesada de conflictos y enfrentamientos entre los trabajadores y los empleadores. Los obreros no han sido sujetos pasivos, sino que han promovido fórmulas diversas de resistencia. También en el seno del trabajo educativo, los conflictos han estado presentes: los enseñantes han desarrollado formas diversas de respuesta, entre las cuales se destacan ciertas vertientes de la estrategia "profesionalista", así como fórmulas que van desde el compromiso militante consciente, hasta acciones individuales (muchas veces inconscientes) dirigidas contra aspectos parciales del proceso "racionalizador".

La presencia de las nuevas condiciones de trabajo provocan la "proletarización" de un conjunto de trabajadores. Así, el que un colectivo se vea sometido a un proceso de descualificación, se vea separado de la concepción de su trabajo y pierda control sobre el mismo, se consideran condiciones que lo asimilan a la situación de los obreros en la producción. La aparición de acciones de resistencia frente a estos procesos por parte de los colectivos "proletarizados" será interpretada, además, como una manifestación de la aproximación de sus intereses a los del proletariado en su enfrentamiento al capital, o incluso, de su carácter de clase obrera.

Los teóricos de la proletarización señalan, sin embargo, que en el caso de los enseñantes existen limitaciones a la pérdida de control sobre su trabajo en comparación con los obreros industriales. Los enseñantes, paralelamente con el proceso de descualificación, pasan por uno de recualificación en otras especialidades, necesarias para las nuevas formas que adopta el rol del docente: 1) el reforzamiento de la función disciplinaria les obliga a formarse en aspectos disciplinarios, diferentes de los aspectos instructivos de su trabajo y 2), la transformación de las tareas de enseñanza-aprendizaje propiamente tales, especialmente su énfasis en aspectos "cuantitativos", obliga al maestro a cualificarse en nuevas técnicas para realizar dichas tareas. Por lo tanto, si bien se "descualifican" en un tipo de rol, se "recualifican" en otro tipo de rol.

Jiménez Jaen (1988), por su parte, sostiene que la "pérdida de control de los enseñantes sobre su trabajo (su "proletarización técnica") se ha visto, hasta el momento, sometida a numerosas limitaciones, por ello, no se puede afirmar que haya alcanzado las formas avanzadas que han sufrido los obreros. Queda planteado, sin embargo, el problema del futuro de estos trabajos". Resalta, sin embargo, un elemento positivo en el caso de los enseñantes, similar al que destaca Larson para los profesionales en general. Jiménez Jaén llama la atención sobre el hecho que la dominación ideológica en educación requiere una efectiva autoidentificación de los protagonistas del proceso educativo con las técnicas y contenidos de un modelo educativo dado, es decir, se requiere de su consentimiento activo. Pero éste nunca está asegurado de antemano ni tampoco no se genera ni mantiene de forma mecánica, sino que asume, en su propia génesis y en su mantenimiento, formas contradictorias, por lo que es preciso identificar no sólo sus fortalezas, sino también sus debilidades. En tanto profesionales -como diría Larson- la dimensión cognitiva de su función, si bién es su debilidad puesto que les permite acomodarse amparados por la ideología del profesionalismo, es también su fortaleza.

Elementos a considerar

La revisión de las distintas interpretaciones teóricas acerca de factores estructurales y sus transformaciones, y de qué manera estos han ido modificando las características de las distintas funciones en la división social del trabajo, especialmente de los efectos de las tendencias burocratizantes existentes en la sociedad moderna, nos permite distinguir y sopesar la importancia de diversos factores que operan desde el sistema sobre la definición del rol docente.

Una primera cuestión que resulta evidente es el efecto homogeneizador de la organización burocrática que caracteriza la era del capitalismo corporativo sobre las prácticas "especiales" llamadas profesiones: de la autonomía, pilar fundamental de las profesiones así llamadas "liberales", sólo queda un "margen disposicional" derivado de los conocimientos específicos de que dispone el profesional en relación a la dificultad de una tarea. Las diferencias entre "profesiones" y "semi-profesiones" se derivan, en definitiva, de factores que le permiten a determinado grupo social ejercer mayor control sobre un saber socialmente necesario. La "proletarización" del trabajo profesional es un fenómeno que se

expresa en la redefinición de las prácticas de este grupo social, parcializándolas y jerarquizándolas de modo tal que, el trabajador/profesional ha perdido el control sobre su trabajo.

Hablar, entonces, del estudio del rol docente utilizando para ello el concepto de rol "profesional", "técnico" y "operativo" da cuenta, entonces, de ambas transformaciones. Por una parte, indica que efectivamente, entre los enseñantes, se ha producido una división técnica del trabajo, parcializando la función que previamente era realizada como una sola, y estableciendo jerarquías entre dichas funciones. No es sólo, entonces, una práctica que distingue entre "expertos", "técnicos" y "no técnicos", sino que además, existe una distinción en el "status" y en las respectivas recompensas -de ingreso y prestigio- de cada una de estas categorías.

El objetivo de este trabajo es analizar los factores que operan desde el sistema en la definición del rol docente. Una primera serie de aspectos a identificar se refieren a la división técnica/social del trabajo, identificando cuáles son las condiciones de empleo y de trabajo en que se desenvuelven los distintos sectores de docentes. A este respecto, focalizaremos nuestra atención en el rol asignado a los docentes desde la estructura normativa, suponiendo que allí se encuentran las bases explícitas de la parcialización de funciones. Además, analizaremos las remuneraciones que reciben los docente, pesquisando si las diferencias de "status" entre tipos de profesores, así como entre éstos y el estamento de administradores educacionales, se manifiestan en diferenciales de remuneraciones.

Un segundo aspecto a considerar es la dimensión cognitiva de su quehacer, es decir, cuáles son los mecanismos utilizados para transmitir el saber específico de la actividad docente. Para estos efectos, nos limitaremos a abordar el tema de la formación profesional del docente, guiados por el supuesto que la división técnica del trabajo del enseñante probablemente requiere de un sistema de formación diversificado, estratificado, y por sobre todo, donde el control de la transmisión del saber se ubique, exclusivamente, a nivel de la formación de los "expertos".

Desde el punto de vista del "status", y considerando la importancia del sistema educacional chileno, será necesario revisar las formas de organización que se ha dado el profesorado, y sus logros, a partir de la constatación histórica de la tendencia a organizarse sindicalmente que han tenido los maestros. Pro-

bablemente encontraremos que la(s) forma(s) de agrupación o son estratificadas -de "expertos" y de "técnicos" u "operativos"-, o la agrupación en su conjunto tiene bajo poder y prestigio social, y no controla los mecanismos de transmisión del saber, ni establece requisitos para su operación.

En síntesis, esta investigación se centrará en el estudio de la formación, las condiciones de empleo y trabajo de los docentes y en su relación con el Estado, y las formas de agrupación que se han dado, y analizará las interrelaciones entre ellos y su incidencia en el tipo de rol que desempeñan los docentes.

II Visión histórica sobre profesionalización y tecnificación del rol docente

Hacia fines de los años 50, se encontraban en circulación varias imágenes del trabajo docente. Una de ellas era la noción de la docencia como trabajo asalariado, que se alimentaba del problema de las insuficientes remuneraciones y se asociaba al fuerte desarrollo del sindicalismo magisterial. Otra, era la visión funcionaria, que se apoyaba en la importancia de los estatutos legales, que tendían a encuadrar a los docentes en una carrera administrativa más que en una carrera profesional.

Ambas imágenes, la "laboral" y la "funcionaria", no se oponían entre sí y se articulaban con la asignación de un rol "técnico" a la docencia, especialmente en la educación primaria, favorecido por la división del trabajo existente al interior del mundo magisterial y requerida por la expansión del sistema escolar.

En cambio, la "identidad profesional" se basaba en la presencia de una creciente capa de especialistas y en el carácter más académico y profesionalizante de la formación recibida por los profesores secundarios en la Univesidad. Grupos de estos últimos eran los portadores de la ideología profesional, que entraba en contradicción con la definición laboralista de la docencia.

En otra investigación[1] se inquirió sobre el origen de las cuatro visiones

[1] NUÑEZ, Iván. *El Trabajo Docente: Dos Propuestas Históricas*, Stgo., Chile, PIIE, Serie Resultados de Investigación Nº 2; 1987.

del trabajo docente -las visiones "laboral", "funcionaria", "profesional", "técnica"- en las primeras tres décadas de este siglo. Se descubrió que frente a la primitiva imagen del "lego" o del "peón docente", característico del siglo XIX, a comienzos de esta centuaria emergía la noción "profesional", asociada al egreso de crecientes promociones de educadores formados en las Escuelas Normales y en el Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile. Al mismo tiempo se levantaban las identidades "funcionaria" y "laboral". La primera, asociada a la militancia de la gran mayoría de los educadores en el ejército civil del Estado Docente. La segunda, como reconocimiento de la objetiva condición asalariada de los maestros.

Hacia fines de la tercera década, compitieron dos propuestas de remodelación del trabajo docente. Una nueva visión profesionalizante, que asumía también las identidades funcionaria y asalariada, fue portada por el gremio de maestros primarios y se expresó visiblemente en la reforma educativa "integral" de 1927-28[2]. Sobre la frustración y derrota del proyecto profesionalizante; se desarrolló desde 1929, en el marco de una contrarreforma autoritaria, una propuesta de "tecnificación" del trabajo docente, acompañada de un esfuerzo de regimentación funcionaria del mismo, con fuerte acento normativo y jerarquizante[3].

En el mismo estudio quedaron lanzadas diversas hipótesis sobre la suerte que correría, en las décadas siguientes, remodelación tecnificadora y burocratizante iniciada por la Contrarreforma. Asimismo, se anticipó la reaparición de la visión de la docencia como trabajo asalariado a comienzos de los años 30, y de la identidad profesional hacia fines de los años 50.

El esfuerzo de *tecnificación del trabajo docente* fue más fuerte en la rama primaria. En ella no era tan gravitante la presión por el dominio de los contenidos culturales y había más espacio para valorizar la trasmisión pedagógica y reducirla a una cuestión de método. Debe recordarse que en las Escuelas Normales, el llamado Ciclo Profesional -de dos años de duración y que se impartía con posterioridad al Ciclo de Formación General- consistía básicamente en un

[2] NUÑEZ, Iván. "Profesionalización del Trabajo Docente. Una Experiencia Histórica en Chile", *Estudos Pedagógicos*, Nº 13, Valdivia, Universidad Austral de Chile, 1987; pp. 37-45.

[3] NUÑEZ, Iván. *El Trabajo Docente...* Op. cit.; Caps. III y IV.

barniz respecto a las disciplinas básicas de la pedagogía y en una fuerte concentración en la didáctica[4].

La orientación metodológica se prolongaba a través del perfeccionamiento ya mencionado y mediante las llamadas Circulares Técnicas del servicio y frecuentes reuniones de trabajo, destinadas a desarrollar o mejorar las destrezas y la eficiencia del maestro. Los Programas del Estudio de la Educación Primaria, aprobados en 1948 y que tuvieron vigencia hasta 1967, contenían abundantes indicaciones metodológicas y contribuyeron mucho a la tecnificación del trabajo docente.

La asignación de una identidad "técnica" al rol docente, se hizo posible gracias a la división del trabajo que venía estructurándose desde las reformas y contrarreformas de fines de la década del 20. Las misiones de pedagogos extranjeros, el envío de profesores chilenos a Europa y los Estados Unidos, el funcionamiento y multiplicación de las escuelas y liceos experimentales[5], la creación de la Sección Superior de la Escuela Normal "José Abelardo Núñez", el desarrollo de gabinetes y oficinas técnico-pedagógicas en el Ministerio del ramo, crearon las bases materiales y académicas para el reforzamiento y ampliación de una élite de especialistas. Su función era la de traducir la moderna pedagogía de base científica a una pedagogía nacional, aplicable al mejoramiento o transformación de las prácticas educativas a lo largo de todo el sistema escolar público.

Desgraciadamente y quizás a pesar de la intención de muchos de los distinguidos pedagogos de la elite profesional, el objetivo de renovar la escuela chilena

---

[4] El Plan de Estudios de las Escuelas Normales, en 1929, incluía 14 horas semanales de Técnica de la Enseñanza en V Año y 20 horas en VI Año, sobre un total de 36 y 32 horas semanales de toda el Area de Cultura Profesional. Ver Enseñanza Normal, *Formación del Profesor Primario*, Santiago, Imp. R. Quevedo, 1940; p. 17. El Plan de 1944 de las mismas escuelas contemplaba casi el doble de asignaturas dedicadas a las "Técnicas de trasmisión" respecto a las de "teorías de la trasmisión", COX, Cristián y GYSLING, Jacqueline. *Continuidad y Cambio en las Categorías de Conocimiento en la Formación del Profesorado Chileno, 1842-1987*, Santiago, Chile, CIDE, Documento de Discusión Nº 5, Abril de 1988; p. 36.

[5] NUÑEZ, Iván. *Experiencias de Cambio Educativo Durante el Estado de Compromiso, 1927-1973*, Santiago, Chile, PIIE Informes de Investigación, 1987; Cap. VI; y *La Descentralización y las Reformas Educacionales en Chile, 1940-1973*, Santiago, Chile, PIIE Estudios, 1988, Caps. I y II.

se logró sólo en el pequeño número de establecimientos experimentales. Pero la escuela y el liceo comunes, y por tanto, la gran mayoría del magisterio sólo conoció un subproducto: la "tecnificación" del trabajo docente, centrada en torno a las recetas metodológicas a que de hecho se redujo la transferencia vertical del nuevo saber pedagógico.

Las hipótesis explicativas de esta deformación podrían encontrarse, por una parte, en características propias de la pedagogía que se importó o en su reelaboración en el país, por otra parte, en la presión constante de la expansión educativa, que empujaba a la solución fácil del entrenamiento técnico sin sólida base filosófica y científica a crecientes destacamentos de nuevos maestros requeridos con urgencia en un frente educativo que se extendía año a año.

La *identidad "profesional"* del rol docente, por su parte, vio tronchado su desarrollo con la frustración de la reforma de 1928. Muchos de los portadores de la propuesta profesional en los años 20, modifican sus expectativas en los años 40 y 50 y se convierten en agentes objetivos de la "tecnificación"[6].

Los comportamientos profesionales se concentran en la delgada capa de especialistas a que se aludió recién. Ellos tenían una formación superior, acceso de primera mano al moderno saber pedagógico, posibilidades de investigar, experimentar e innovar. Gozaban de un margen de autonomía muy superior al del común de los educadores, aunque siempre limitado por su inserción funcionaria. Por último, individual y colectivamente asumían responsabilidad en el destino de la educación y se comprometían notablemente con la causa de su mejoramiento y renovación. Pero esa identidad profesional no se extendía a la gran mayoría de los docentes de aula.

En la segunda mitad de la década del 50 surge una nueva propuesta para relevar la identidad profesional. Se refiere al profesorado de la enseñanza media

[6] Expresiones de la tendencia de "tecnificación" fueron las obras de BUSTOS A., Oscar. *Principios y Técnicas de la Escuela Activa*, Santiago, Chile, Imp. R. Quevedo, 1941; y de VALENZUELA, D., RIQUELME, B. y GOMEZ CATALAN, L. *Esquemas Para la Tecnificación del Trabajo Escolar*, Santiago, sin ed., 1954. En cambio, un enfoque profesionalizante de la docencia fue defendido por Moisés Mussa B. en *Problemas Vitales del Magisterio*, Santiago, Editorial Nascimiento, 1943., y en *Investigaciones Científicas en Nuestra Educación*, Santiago, Chile, Editorial Nascimento, 1942.

y es obra de la recién fundada Asociación Nacional de Profesores de Estado, formada e impulsado por jóvenes egresados del Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile.

Se trata de una generación de educadores de formación cristiana que en el Pedagógico se agruparon en la Unión de Estudiantes Católicos de Pedagogía. Muchos de ellos fueron dirigentes del Centro de Estudiantes y más tarde, en su desempeño profesional y más allá de la experiencia de la Asociación de Profesores de Estado, constituyeron el núcleo que lideró la reforma educacional del gobierno del Presidente Frei. Entre los más destacados se contaban Ernesto Livacic, Luis Celis, Waldemar Cortés y Mario Leyton[7].

La nueva identidad profesional se definía principal y primeramente por la posesión del título universitario de Profesor. Tras la valorización de esta certificación se encontraba el reconocimiento del dominio de una ciencia o disciplina logrado en el área académica del Instituto Pedagógico. La especialización en disciplinas científicas o humanísticas, más que el saber pedagógico era lo que identificaba al Profesor de Estado, egresado de la Universidad.

La imagen profesional, a juicio de sus portadores, se veía empañada por las personas sin títulos pedagógicos que dictaban clases en la enseñanza media y principalmente por la gran cantidad de profesores normalistas que trabajaban en el primer ciclo de la enseñanza secundaria.

Inevitablemente, en el contexto de la época, la referida propuesta profesionalizante apareció como elitista. Excluía no sólo a los "legos" sino a los titulados en las Escuelas Normales. Esto, en una época en que la educación secundaria aún no se masificaba. Además, se presentaba como opuesta a la definición "laboral" de la docencia o al menos, a sus expresiones de sindicalismo centrado en la lucha salarial. Tras esta opción se encontraba el hecho que en la organiza-

[7] La Asociación Nacional de Profesores de Estado se fundó en 1955 y en los años siguientes libró intensas campañas para obtener la creación por ley de un Colegio de Profesores de Estado, como forma de organización monopólica de los profesionales de la educación egresados de las Universidades. El Colegio debía luchar por el respeto a la condición profesional del docente titulado. Ver la revista *Antorcha*. Nºs. 1 a 3, Santiago, 1960.

ción que federaba a los gremios docentes, el profesorado de enseñanza primaria tenía representación mayoritaria. Por último, la propuesta se daba en un contexto en que la mayoría de los gremios profesionales (Colegio Médico, Colegio de Arquitectos, Colegio de Abogados), todavía sostenía una identidad con rasgos "liberales", inaplicables a la realidad del trabajo docente.

A continuación, se describe la evolución de la definición profesional y de la defincón técnica del rol docente en el período 1960-1973.

1. Las tendencias a la profesionalización de la docencia

En el período 1960-1973, la identidad profesional de la docencia fue promovida a través de dos vías principales: los intentos para fundar un Colegio de Profesores y los esfuerzos por elevar el nivel y la calidad de la formación de docentes. Ambas vías no lograron conducir a un triunfo neto de la concepción profesional en el período. La primera fue vencida por el predominio de la noción "trabajador de la educación". La segunda, por las tendencias hacia la masificación y a la calificación puramente técnica asociada a ella.

1.1 El Colegio de Profesores

Como ya se ha adelantado, desde 1955, la Asociación Nacional de Profesores de Estado venía bregando por una ley que crease el Colegio de Profesores. En Chile, las asociaciones o gremios de profesionales graduados en las Universidades, eran entidades de derecho público cuya fundación se hacía mediante una ley. Esto porque la sociedad depositaba en estas instituciones una serie de responsabilidades que afectaban al bien común. El monopolio de la profesión por los graduados, la elaboración y el imperio de un código de ética profesional y otros aspectos, requerían de una legitimación jurídica y del respaldo del Estado. Así se venían creando diversos Colegios correspondientes a las profesiones universitarias tradicionales: abogacía, medicina, ingeniería, arquitectura, odontología, etc.

La carrera de profesor secundario o "profesor de Estado", era una de las más antiguas -establecida a fines del siglo pasado, a partir de la fundación del Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile, en 1889. Era una carrera que,

a comienzos de los años sesenta se impartía en nueve semestres e incluía una memoria o seminario de título y una práctica profesional. En los hechos, era cursada en cinco años. Reunía por lo tanto, los requisitos formales de una carrera universitaria, casi tan exigente como otras, como Derecho o Enfermería, que en esos años ya se agrupaban en un colegio profesional.

La expresión de la identidad profesional de la docencia a través de la propuesta de crear un Colegio, se vio retrasada por dos realidades: i) la regimentación funcionaria del trabajo docente; y ii) el predomino del sindicalismo como representación orgánica del sector docente. En efecto, la gran mayoría de los docentes eran funcionarios del Estado o, siendo empleados particulares, en su desempeño como tales quedaban bajo las regulaciones estatales sobre la enseñanza privada; no había por tanto un ejercicio "liberal" de la docencia, como existía en otras profesiones. Por otra parte, la tradición de organización sindical de los educadores, que se remontaba a los años 20, no dejaba espacio para una organización diferente. No obstante, entre los profesores de la enseñanza secundaria la ideología sindicalista era menos fuerte que en otras ramas. La organización de este sector, la Sociedad Nacional de Profesores, SONAP, fue fundada a comienzos de siglo como una entidad mutualista y de sociabilidad, con rasgos de asociación profesional. Sólo hacia fines de los años 40 se produjo en ella cierto deslizamiento hacia comportamientos sindical-reivindicativos[8].

Entre los profesores secundarios -especialmente en Santiago- existió otra expresión profesionalizante: la agrupación voluntaria de los docentes en "centros" de asignaturas; es decir, en asociaciones profesionales según las disciplinas que los docentes profesaban. La existencia de los centros era una demostración de la presencia de la identidad profesional. Pero, su desarrollo precario y discontinuo, era también expresivo de la debilidad de la consciencia profesional.

El surgimiento de la idea de un Colegio era inseparable de sus portadores. Se ha hecho referencia a la generación de jóvenes dirigentes estudiantiles del Instituto Pedagógico, de la primera mitad de los años 50. Se trata de un grupo de confesión católica, inspirado por Monseñor Larson. Su postura era gremialista, opuesta a la presencia de la política de partido en las organizaciones sociales.

[8] NUÑEZ, Iván. *Gremios del Magisterio. Setenta Años de Historia, 1900-1970*, Santiago, Chile, PIIE, 1986; caps. IV y V.

Cuando los dirigentes estudiantiles egresaban del Pedagógico, encontraban que el profesorado secundario, mayoritariamente, estaba encuadrado en organizaciones que se definían en los hechos como sindicales. Además, los gremios existentes aparecían politizados. Entonces optaron por crear un nuevo tipo de organización, de carácter marcadamente profesional: la Asociación Nacional de Profesores de Estado. Como su nombre lo indica, el criterio de pertenencia no era el de la ocupación sino el de la profesión, identificada por la posesión del título universitario.

La fundación y desarrollo de la Asociación era sólo una etapa intermedia. El objetivo mayor era la constitución de un Colegio de Profesores que, por mandato de la ley, incorporara obligatoriamente a los profesores de Estado y excluyera -del gremio y también de la docencia secundaria- a las personas que no poseyesen el título correspondiente. Se percibía, además al Colegio como un instrumento más eficiente para promover una verdadera profesionalización de los educadores y el mejoramiento de la educación secundaria.

En 1958, la presión de la Asociación Nacional de Profesores de Estado rindió sus primeros frutos. La Sociedad Nacional de Profesores debió convocar a un plebiscito respecto a la creación de un Colegio. En la consulta, los profesores secundarios se pronunciaron mayoritariamente en favor de la idea. La SONAP se comprometió también a proponer la fundación legal del Colegio. Se inició entonces una larga historia de anteproyectos que se elaboraron en las organizaciones sociales y de proyectos que grupos parlamentarios presentaron en distintos momentos a las Cámaras[9].

La SONAP no fue entusiasta de la creación del Colegio, en tanto que las restantes organizaciones componentes de la FEDECh francamente lo rechazaban por excluyente y divisionista. En el parlamento, el partido radical y los partidos de izquierda se opusieron al Colegio. La derecha, en cambio, lo apoyó. Lo mismo ocurrió, hasta cierto momento, con la democracia cristiana. Gran parte

[9] En 1960, la Asociación de Profesores de Estado funda el periódico *Antorcha*. En sus números es posible seguir la historia del tema, desde la óptica de esta entidad. En boletines y periódicos del sindicalismo docente hay referencias episódicas a la cuestión del Colegio. Se requiriría un estudio especial, basado en documentos parlamentarios.

del núcleo dirigente de la ANPE se incorporó a ese partido. Sin embargo, en la FEDECh y en la SONAP había también militantes demócrata-cristianos, en creciente número durante los años 60. El apoyo de la DC. al Colegio se tornó ambiguo y vacilante. Finalmente, en el contexto del período 1970-1973, la democracia cristiana terminó apostando al SUTE y abandonando la idea del Colegio. La legalización del SUTE significó el triunfo de la noción de "trabajador de la educación" y la postergación de la noción profesionalizante tal como entendían los gremialistas de la ANPE.

1.2 La formación profesional de los docentes

Los maestros de educación primaria y de educación parvularia[10] eran preparados en las Escuelas Normales. La mayor parte de ellos ingresaba a estas Escuelas al término de sus seis años de enseñanza elemental y cursaban en ellas cuatro años de estudios generales y dos años de estudios profesionales[11]. Las Escuelas Normales eran en los hechos, escuelas de nivel medio. Ello incidía en que la formación tendiese más a producir un técnico que un profesional. No obstante, la Escuela Normal "José Abelardo Núñez", de Santiago, poseía una Sección Superior, en la que maestros en servicio seguían cursos sistemáticos de dos o tres años de duración que los calificaban como directores de escuelas, como "inspectores escolares", más tarde, denominados Directores Locales o Departamentales de Educación, o como Profesores de Educación (docentes en el ciclo profesional de las normales). Puede decirse que esta formación de post-título era una contribución a la profesionalización de una capa especializada del profesorado primario[12]. Pero el grueso de los maestros de aula recibía sólo una formación de nivel medio.

---

[10] Las futuras maestras parvularias ingresaban directamente al ciclo profesional de las Esc. Normales, después de haber egresado de la enseñanza secundaria. Por otra parte, en 1944, se fundó en la U. de Chile la Escuela de Educadoras de Párvulos, que comenzó a preparar a estas docentes en 3 años post-secundarios. Probablemente esta historia contribuya a explicar los actuales comportamientos comparativamente más profesionales de las educadoras de párvulos respecto a los maestros de primaria o básica.

[11] Se podía ingresar también directamente al ciclo profesional después de cumplir la enseñanza secundaria, pero ésta, era una alternativa menos frecuente.

[12] HENRIQUEZ E., Oscar. *La Educación Primaria en Chile*, Valparaíso, Imp. y Litografía Pacífico, 1945; pp. 128-134.

La situación anterior empieza a modificarse cuando algunas Universidades crean cursos de formación de profesores primarios -más tarde, de enseñanza general básica- de carácter post-secundario, con duraciones más largas que el ciclo profesional de las normales -cinco a seis semestres. Finalmente, en 1967, se decretó la elevación de las Escuelas Normales a un nivel post-secundario. Sin embargo, por su obvia gradualidad, esta medida sólo alcanzó a tener pleno efecto hacia el término del período.

En la Facultad de Filosofía y Educación de la Universidad de Chile y en menor grado en Escuelas de Educación de otras Universidades, se daban condiciones para una formación más "profesional" de los docentes, en comparación con la que se impartía en las Escuelas Normales.

Desde luego, el carácter post-secundario de los estudios y su duración de cuatro a cinco años, constituían condiciones básicas que acercaban a una formación de tipo profesional. Sin embargo, estas eran condiciones necesarias pero no suficientes. Era indispensable que en el proceso de formación inicial, los futuros docentes se vinculasen de manera apropiada con el conocimiento, apropiándose de él en tal forma que posibilitase una futura actitud profesional de base científico-técnica. En otros términos, se requería una aproximación, una participación al menos primaria en la creación de conocimiento para desarrollar en los futuros docentes una capacidad de diagnóstico que permitiese programar con autonomía sus desempeños.

En las Universidades chilenas, la función de investigación era limitada. Predominaba una docencia más orientada al entrenamiento científico-técnico de profesionales que al avance del conocimiento. Dentro de esas condiciones cabe considerar la formación de profesores, especialmente en la Facultad de Filosofía y Educación de la Universidad de Chile.

A diferencia de lo que ocurría en las Escuelas Normales, los catedráticos de las diversas especialidades del Pedagógico, en general, tenían excelencia académica. Poseían una práctica de investigación y creación de conocimiento o de cultura. Los departamentos de especialidades (Inglés, Geografía, Química, por ejemplo), eran espacios para un cultivo académico menos orientados a la profesión pedagógica y más a la formación de "historiadores", "lingüistas", "biólogos", etc. a través de una aproximación a la práctica científica o cultural correspondiente[13]. En la Universidad profesionalizante de la época, el Pedagógico

era un lugar donde también se podían estudiar disciplinas académicas, sin la obligación de seguir la carrera pedagógica.

En consecuencia, era posible que los futuros profesores secundarios que estudiaban en el Pedagógico, adquiriesen elementos de una formación científica básica para un desarrollo académico en la correspondiente especialidad. Muchos alumnos -tal vez los mejores- se comprometían con la respectiva disciplina científica o cultural y sentían que la formación pedagógica era algo accesorio, o un requisito para recibir el título -en ausencia de grados académicos del tipo de licenciado- y para garantizar el acceso a trabajar como profesor. En otras palabras, los profesores de Estado adquirían una cierta identidad profesional más por su formación en la especialidad que por su preparación en las disciplinas pedagógicas o en la didáctica. Lo que los distinguía o separaba de los normalistas era su dominio de una disciplina científica o cultural, a diferencia del saber general, de nivel medio y el dominio técnico-pedagógico, que caracterizaba al maestro primario.

No obstante, el Instituto Pedagógico era también una escuela profesional y sus egresados obtenían una formación específica como educadores. Ese era el sentido original de su fundación y, por muchos años, su peculiaridad en América Latina: formación pedagógica de profesores secundarios en una facultad universitaria. Se argumentaba, con razón, que el liceo chileno necesitaba educadores y no instructores[14]. Por otra parte, muchos estudiantes entendían que debían

[13] Un profesor del Instituto Pedagógico escribía en 1964: "...los planes de estudios han sido hechos por especialistas tan enamorados de las disciplinas que cultivan, que llegan a considerar indispensable que los futuros profesores tengan de ellas un conocimiento exhaustivo... La consecuencia ha sido una colección de planes enciclopédicos... concebido al propósito de formar matemáticos, filólogos, historiadores, físicos, químicos y filósofos... y no profesores secundarios de las correspondientes especialidades..." Oscar Marín, en Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Educación, *Instituto Pedagógico, 1889-1964, LXXV Aniversario de su Fundación*, Santiago, Chile, 1964; p. 134. En el Plan de Estudios del Instituto Pedagógico de 1946 las disciplinas de la especialidad cubrían un 68,7% del tiempo total. En el que se implantó en 1963, la especialidad alcanzaba a un 54,9%. COX, C. y GYSLING, J. Op. cit.,; p. 23.

[14] El mismo profesor Marín reclamaba en la publicación antes citada: "... cuán distintos habrían sido los planes de estudio si al elaborarlos se hubiera tenido más en cuenta las necesidades reales de nuestra educación y las condiciones de los escolares chilenos, aparte de las circunstancias que la enorme carencia de profesores titulados,

graduarse como profesores y que las disciplinas pedagógicas y metodológicas eran necesarias y hasta interesantes. Asimilaban también un saber relativo a la educación.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría con los Departamentos de asignaturas, en el área de Educación o Pedagogía, se hacía menos o ninguna investigación. Muchos de sus catedráticos habían hecho práctica científica en el pasado. Algunos la hacían fuera de la Facultad. Otros habían participado o participaban en los ensayos experimentales como los "liceos renovados", o habían sido o eran reformadores de la educación. Pero en sus cátedras "transmitían" un saber acumulado, en vez de recrearlo cotidianamente con sus alumnos. Ello contribuyó a dejar a medio camino el proceso de profesionalización. Lo que se avanzó en este sentido fue más contribución de las especialidades disciplinarias que de la preparación propiamente pedagógica. El profesor secundario estaba más cerca de ser profesional que el normalista, pero en verdad obtenía de la Universidad una formación "semi-profesional", a pesar del carácter superior de sus estudios.

En la década del 60 y hasta 1973, el panorama sugerido experimenta algunas modificaciones, asociadas a los procesos de masificación y descentralización. Surgen nuevas Universidades en las provincias. La Universidad de Chile se desconcentró[15] y se fundaron diversas sedes regionales de ésta. En todos estos centros hubo carreras de formación de profesores secundarios -y también de profesores primarios o de enseñanza básica y de parvularia. Sin embargo, allí no se dieron las condiciones de profesionalización que había en el viejo Pedagógico de Santiago. En ellas se desempeñaron profesores de menos calificación, que prácticamente no hacían investigación ni creación. Imperaba allí una docencia que era claramente de "trasmisión" de un conocimiento de segunda mano. En ese contexto, la formación apuntaba más a la inserción del docente como un técnico que como un profesional.

---

particularmente en el área científica, ha obligado a improvisar maestros. ¿Puede no comprenderse cuán ventajoso sería reemplazar a esos profesores improvisados y sin ninguna autoridad por maestros con suficiente competencia aún cuando no fuesen tan sabios?", Op. cit.; p. 134.

[15] NUÑEZ, Iván. *La Descentralización...*, Op. cit.; cap. X.

1.3 La "semi-profesionalización"

A mediados de la década del 60 se realizó en Chile un estudio sociológico empírico sobre el profesor secundario[16]. Gabriel Gyarmati y colaboradoras encuestaron a una muestra representativa de docentes. Por una parte, el estudio encontró en los profesores secundarios una significativa presencia de alienación respecto a su ocupación: un 19% presentaba muy fuerte alienación, 72%, diversos grados de alienación y sólo 9% no presentaba alienación. La alienación resultaba de una serie de dimensiones, de las cuales la más importante era la "falta de poder", sobre el propio desempeño, lo que puede asociarse al tema de la autonomía profesional.

En otra dimensión del estudio se encontró que sólo un 21% de los encuestados se percibía específicamente como un profesional, en tanto que un 57% se consideraba como un formador de la personalidad del estudiante, un 6% como un científico, otro 6% como un intelectual y sólo un 2% como un burócrata[17]. Sin embargo, a través de la interpretación de diversos datos, destaca la ausencia de identificación profesional o la alienación predominante, en la que "el individuo se percibe a sí mismo en una situación que carece de autonomía, de poder para tomar las decisiones esenciales relacionadas con su rol ocupacional" y gradualmente se va limitando a cumplir con los reglamentos, fijándose como meta simplemente asegurarse condiciones de trabajo y de ingreso favorables. "Existe una relación recíproca entre burocratización y alienación. La alienación... tiende a conducir a la burocratización de las actividades; al mismo tiempo, la estructura burocrática produce un sentimiento de falta de poder que fortalece la alienación"[18].

El estudio de Gyarmati propuso los siguientes componentes de un perfil profesional, respecto a los cuales midió los rasgos de la ocupación de profesor secundario: 1) esencialidad del servicio; 2) énfasis en el servicio rendido; 3) complejidad y preparación especializada y teórica; 4) monopolio del servicio; 5) au-

---

16 GYARMATI, Gabriel, ORTUZAR, Pelagia y CERECEDA, Luz. *El Nuevo Profesor Secundario. La Planificación Sociológica de una Profesión*, Santiago, Chile, Ediciones Nueva Universidad, 1971.

17 GYARMATI, Gabriel. Ibid. p. 93.

18 GYARMATI, Gabriel. Ibid. pp. 172-173.

tonomía; 6) cultura e identidad profesionales; 7) código ético; 8) alto prestigio y 9) buena remuneración.

El resultado del análisis mostró que, en un continuo que iba desde la ausencia total de las características profesionales hasta la presencia "ideal" de las mismas, la ocupación de profesor secundario era "incompletamente profesionalizada" y además "inconsistentemente profesionalizada", en cuanto tenía buen nivel profesional en ciertos aspectos y muy bajo nivel en otros. Las condiciones que más se acercaban al tipo ideal eran la esencialidad del servicio, el énfasis en el servicio rendido y la cultura e identidad profesional. Entre las más alejadas del perfil ideal, en primer lugar, buena remuneración y luego, alto prestigio, código ético y autonomía[19].

Las conclusiones del estudio de Gyarmati nos permiten sostener que, en la segunda mitad de la década de los 60, la docencia de educación secundaria podía definirse como una "semi-profesión". Si bien los profesores de liceos podían asumir con más fuerza la imagen profesional de su trabajo que otros docentes -gracias a su formación universitaria- existía una significativa alienación, asociada a condiciones de burocratización que confirmarían la huella de la regimentación funcionaria del trabajo docente.

En consecuencia, la lucha por la fundación de un Colegio de Profesores no se asentaba en la pre-existencia de una sólida identidad profesional[20]. Más que legitimar jurídicamente la profesión, el Colegio se habría justificado para crear o mejorar las condiciones básicas que permitieran avanzar a la plena profesionalización. Por otra parte, la inconsistencia de la formación universitaria del docente secundario, que en ciertos ángulos favorecía la plena profesionalización en tanto que en otros tendía a desfavorecerla, conducía también a la configuración "semi-profesional" de este tipo de educadores[21].

---

19 GYARMATI, Gabriel. Ibid. pp. 216-217.

20 De los profesores que en la encuesta declararon que la profesión docente tenía bajo prestigio, sólo un 4% lo atribuyó a "defectos del gremio y/o falta de un Colegio de Profesores Secundarios". Los factores más altamente explicativos serían, a ojos de los docentes, las bajas remuneraciones -un 22%- y la "mala calidad del profesor secundario" -un 20% de los que respondían. GYARMATI, Gabriel. Ibid. p. 101.

21 Los encuestados percibían la calidad de la preparación recibida en los siguientes términos: un 67% consideraba que su preparación como "profesor de asignatura" era bue-

2. La configuración técnica del trabajo docente

Como ya se señaló en la introducción y en la primera sección de este capítulo, desde fines de la década del 20 venía desarrollándose en Chile una primera tendencia a definir el trabajo de aula como una ocupación técnica, al interior de una división del trabajo en el sector docente, que incluía la formación y crecimiento de una capa de especialistas calificados -asimilables a profesionales de la educación- que insensiblemente iban expropiando funciones o tareas que pudieron ser responsabilidad de un profesional docente integral. De este modo, el educador de aula fue reduciendo su desempeño a una operatoria limitada frente a su grupo-curso, para la que sólo requería una capacitación metodológica apropiada y apoyo de la llamada "supervisión pedagógica".

El proceso esbozado ocurría de manera fáctica. Es difícil encontrar en el discurso oficial de la época anterior a los 60, declaraciones explícitas que definieran al docente como "técnico". Antes bien, frecuentemente se usaba el término "profesional". Las huellas de la "tecnificación" del trabajo docente se encuentran en el avance de varios procesos objetivos que confluyen a producir de hecho tal configuración.

Los procesos que conducían a la reducción "técnica" de la docencia eran: i) la masificación del servicio educativo que inducía a preparar, de manera rápida y económica, crecientes contingentes de maestros, sobre bases no profesionales o poco profesionalizantes; ii) la división del trabajo ya señalada y más específicamente, el aumento y diversificación de los especialistas, con capacidad de "expropiar" para sí cada vez mayores porciones del poder y de la competencia propia de los docentes de aula.

---

na y sólo un 9% la calificaba como "mala"; en cambio sólo un 44% consideraba buena su preparación como "educador" y un 20% la percibía como "mala". Entre un conjunto de medidas para mejorar la preparación profesional un 21% de los docentes de la muestra prefirió "mejorar el nivel de los ramos pedagógicos" y un 2% indicó "mayor énfasis en las prácticas pedagógicas durante los estudios". Además, un 8% recomendó "ajustar el programa de estudios de pedagogía a lo que efectivamente hará el profesor en el ejercicio de su rol", en tanto que sólo un 6% se pronunció por "mejorar el nivel de los ramos de la especialidad".
GYARMATI, Gabriel. Ibid. pp. 130-132.

En el período 1960-1973, los procesos señalados se aceleran y profundizan. Se hacen más explícitos y son reforzados por ciertas tendencias provenientes de más allá del campo pedagógico. En el plano macro-social, se hace presente el llamado "desarrollismo" y una nueva tendencia a la modernización -de postguerra- que incluye un impactante desenvolvimiento científico-tecnológico. Se evidencia una fuerte corriente en torno a la racionalización en todos los órdenes de la vida. Desde la economía, comienzan a proyectarse sobre la educación dos tendencias: la del "planeamiento" del desarrollo educativo-asociado al planeamiento del desarrollo económico y social, y una corriente teórica, la del "capital humano", que hace de núcleo inspirador y explicativo para lo que entonces era la nueva disciplina de la "economía de la educación". Por último, avanzando en el período comenzará a introducirse la "tecnología educativa", como una concepción totalizante y como una práctica remodeladora que también incide en la configuración técnica de la docencia de aula.

Según Rodrigo Vera[22], en un estudio basado en la documentación de la Conferencia de Santiago de Chile, en 1962, el proyecto educativo desarrollista se traducía en una asignación de un rol al sector docente que le insertaba como técnico calificado de "mando medio" dentro de la estructura ocupacional a quienes trabajaban directamente en el aula. Al mismo tiempo, la política educacional desarrollista propiciaba un nuevo impulso a la formación de especialistas, tanto para el "planeamiento integral" de la educación, como para el cumplimiento de una serie de tareas vinculadas a la docencia.

En la III Reunión Interamericana de Ministros de Educación, celebrada en Bogotá, en 1963, se reconoció que la organización de la educación "se parece cada vez más a ...una gigantesca empresa y exige por consiguiente especializaciones diversas" y se recomendó "la formación de especialistas de alto nivel para cumplir las funciones más complejas de la educación (investigaciones pedagógicas, administración, planeamiento y financiamiento de la educación, evaluación del rendimiento escolar, material de enseñanza, construcciones escolares, etc.)". Por otra parte, se admitió que el personal docente, "por la naturaleza misma de su función es acechado constantemente por los peligros de la rutina. A ese per-

[22] VERA, Rodrigo. *El Proyecto Educacional de la Teoría del Desarrollo (Análisis de la Conferencia Sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, 1962*, Santiago, Chile, PIIE Estudios, 1985, cap. V.

sonal se debían asegurar mediante estatutos o disposiciones oficiales, algunos derechos básicos mínimos propios de una concepción funcionaria: seguridad y estabilidad en el empleo, retribución adecuada, posibilidad de ascenso, seguros sociales y jubilación, etc.[23].

En los acuerdos de la citada reunión, se observa, por una parte, una fuerte preocupación por la especialización -que fortalecía la división del trabajo- a través de la formación de nuevos tipos de profesionales al interior del personal de educación y a través de la creación y clasificación de cargos y de la descripciones de funciones, en el marco de mecanismos estatutarios y/o de carrera -que consagrarían jurídicamente la división técnica del trabajo, aunque proveyendo posibilidades de movilidad entre los distintos roles; por otra parte, al personal docente se le supone una identificación no profesional de su trabajo, cuando se alude a la rutina como un peligro asociado a la "naturaleza de su función". Al parecer, esa naturaleza era entendida como "técnica". En el mismo sentido parece jugar la recomendación para asegurar derechos básicos de índole funcionaria.

En Chile, las recomendaciones del desarrollismo y del planeamiento integral entroncaban con una tendencia ya en marcha al interior del sistema escolar. En el informe gubernamental presentado por Chile a la III Conferencia Interamericana de Ministros de Educación se sostenía lo que sigue:

> "El hecho de que el problema del método constituye el factor educativo acerca del cual el maestro se sienta más directamente responsable, ha determinado que se le conceda siempre una dedicación especial".
> "Las orientaciones técnicas impartidas por la dirección del servicio (de primaria), los cursos de formación y de perfeccionamiento de las escuelas normales, los consejos de profesores y las comisiones de estudio de las escuelas, inciden con frecuencia en los problemas relativos al método".

[23] Tercera Reunión Interamericana de Ministros de Educación, "Recomendaciones sobre Planeamiento Educativo", en Ministerio de Educación Pública. *Algunos Antecedentes Para el Planeamiento Integral de la Educación Chilena*, Stgo., Chile, Publicaciones de la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación, Nº 1, 1964; pp. 29-30.

"Por esto es posible asegurar que el magisterio primario posee una amplia información y una evidente capacidad de realización frente a esta materia... el manejo de las técnicas didácticas especiales y los métodos de evaluación de los rendimientos, son aspectos que los maestros manejan con seguridad y eficacia"[24].

Este juicio oficial trasuntaba una imagen del profesor (primario en este caso) como un especialista cuyo núcleo de calificación era el dominio metodológico. Es decir, un técnico. Para perfeccionar la configuración técnica del rol docente estaba en vigencia el conjunto de condiciones institucionales y laborales que se examinaron en la sección anterior y que confluían en el mismo sentido, coincidiendo con las recomendaciones de la III Conferencia. Las características predominantes del perfeccionamiento de maestros también apuntaban en el mismo sentido, como se documenta en el informe oficial ya citado. Las escasas acciones de perfeccionamiento dedicadas a los profesores de enseñanza media se orientaban en mayor proporción aún al dominio didáctico y a las técnicas de evaluación[25].

La tecnificación del trabajo de aula llevaba como contrapartida la formación de una creciente y diversificada capa de especialistas. Como ya se ha indicado, la Escuela Normal Superior formaba profesores de educación o pedagogía; directores locales y directores de escuelas a los que se asignaba no sólo un rol de administración sino también la supervisión; profesores de escuelas experimentales, iniciados en métodos de investigación pedagógica; orientadores educacionales y vocacionales, etc. La Facultad de Filosofía y Educación de la Universidad de Chile formaba también profesores de educación y orientadores educacionales. Los liceos y escuelas experimentales, en sus propias prácticas pedagógicas iban capacitando en la acción a un grupo creciente de sus profesores, como especialistas que en este período ocuparían posiciones claves en el Ministerio y en las facultades de educación[26].

Sin embargo, a partir de la implantación del planeamiento, se hacen es-

[24] Superintendencia de Educación Pública. *Informe de Chile a la 3a. Reunión Interamericana de Ministros de Educación*, Santiago, Chile, 1963; p. C-3-7.

[25] Superintendencia..., Ibid. p. C-13-5.

[26] Sobre este aporte, ver NUÑEZ, Iván. *La Descentralización...*, Ibid. Cap. IV.

fuerzos para calificar más cuadros de los tipos ya señalados y para la formación de especialistas a nivel del macro-sistema educativo. Para este efecto, se contó con una "ventaja comparativa". Las condiciones de democracia política y de estabilidad que se presentaban en Chile y el propio desarrollo educativo nacional justificó que diversos centros y programas de organismos internacionales se radicaran en Santiago y ofrecieran aquí oportunidades de alta calificación que eran aprovechadas en mayor proporción por personal chileno: entre otros casos estaba el Centro Latinoamericano de Formación de Especialistas en Educación, dependiente de UNESCO y asociado a la Facultad correspondiente de la Universidad de Chile, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas, que ofrecía un curso de planeamiento integral de la educación, etc.[27].

Durante el gobierno de Frei, el mismo proceso de formación de especialistas en educación fue ampliado aún más, principalmente a través de la fundación y funcionamiento del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógicas, CPEIP. Además del impulso que significó la constitución de los núcleos académicos en sus diversos Departamentos por disciplinas, el CPEIP sirvió de sede a nuevos programas intergubernamentales de formación de especialistas, patrocinados por OEA o por UNESCO, además de otros programas de capacitación en evaluación educacional, en tecnología educativa y administración y supervisión.

En cuanto al proceso de masificación, cabe señalar que los tres gobiernos del período se esforzaron por combinar la satisfacción de las demandas de extensión del sistema y los consiguientes requerimientos para reclutar grandes contingentes de educadores, con una voluntad de capacitarlos adecuadamente. Pero esa capacitación, en las condiciones de emergencia que creaba la velocidad de la expansión, se orientaba a la capacitación de profesores como técnicos de mando medio.

En parte, se procede a intensificar la formación regular de docentes, aprovechando y a la vez estimulando la expansión de la educación superior. Así,

[27] Superintendencia... Op. cit.; p. C-13-7, y *Documento Presentado por el Gobierno de Chile a la Conferencia Interamericana sobre Educación y Desarrollo Económico y Social para la América Latina*, Santiago de Chile, Marzo de 1962. p. 77.

como se señaló, en la Universidad de Chile, entre 1965 y 1970, la matrícula en la carrera de educación parvularia creció aproximadamente en 275% y la carrera de educación básica en cerca de 700%.

Por otra parte, en el marco de la reforma educacional, se llevó a cabo un programa extraordinario y acelerado para formar maestros de educación básica, en una modalidad que combinaba períodos intensivos de trabajo académico en vacaciones, con períodos de práctica, a cargo de nuevos cursos creados por la expansión. Durante el gobierno de Allende se realizó una experiencia similar para formar masivamente educadoras de párvulos.

Tanto los programas regulares como los programas extraordinarios -y especialmente estos últimos- contribuirían a la formación de un docente para una inserción como técnico en la división del trabajo que venía configurándose y ahondándose.

El avance del enfoque conductista, la introducción del modelo de Tyler y Bloom y la llegada de la tecnología educativa, a partir de 1965, constituyeron en su conjunto otro factor que operaría en el mismo sentido de la definición técnica del trabajo docente. Sin embargo, es difícil dilucidar en qué medida lograron incidir durante los años finales del período. Su influencia se ha desplegado con posterioridad a 1973.

Por último, debe tenerse en consideración que en el período estudiado y en términos generales, la docencia estuvo claramente configurada como un trabajo asalariado, afecto a una regimentación funcionaria estatal. Esta configuración favoreció un desempeño del docente como técnico de mando medio o, a lo sumo, su definición como una "semi-profesión". En el profesorado, estaba internalizada la inserción funcionaria desde antiguo tiempo. En el período, tuvo una difusión creciente la identidad "trabajador de la educación", que parecía aceptar la inclusión subordinada de la noción profesional, aunque rechazaba sus interpretaciones elitistas. No se encuentra, desde el universo conceptual de los "trabajadores de la educación", una crítica a la reducción técnica de la docencia[28].

[28] NUÑEZ, Iván. *Gremios del Magisterio*. Op. cit.; cap. VI.

Por otra parte, la reivindicación de la identidad profesional careció de fuerza, máxime cuando se hizo en términos excluyentes, en conflicto con la identidad asalariada y sin asumir las implicaciones de la masificación del sistema educativo y en cambio, como se ha demostrado más arriba, se desarrollaban las condiciones para la asignación de un rol meramente técnico a los docentes.

Conclusiones

Se examinaron los procesos y tendencias objetivas y subjetivas sobre las cuales se fundaron las identidades de la docencia y, a la vez, la articulación entre ellas en el período 1960-1973. El análisis histórico sugiere las conclusiones que siguen:

1. La identidad profesional de la docencia fue levantada con fuerza por un sector del profesorado secundario, poniendo énfasis en el monopolio de los titulados. Pero el trabajo docente era configurado, en el mejor de los casos, como una "semi-profesión", por efecto de la condición funcionaria, de los rasgos de la formación de docentes y por el rechazo del sindicalismo a la organización profesional de los educadores.

2. La definición meramente técnica del trabajo docente fue configurada en el período, especialmente, entre el profesorado primario. A esta configuración contribuyeron:

   i) la consolidación de la división del trabajo al interior de la docencia, que reducía al maestro de aula a un papel puramente operativo;
   ii) la expansión del servicio educacional, que obligaba a una formación acelerada de docentes que no facilitaba la profesionalización de éstos y que, por el contrario, se beneficiaba de la limitación a una formación de nivel técnico;
   iii) los efectos de una condición funcionaria burocratizante, y
   iv) la compatibilidad entre la reducción puramente técnica del trabajo docente y la definición de éste como trabajo asalariado, compatibilidad aceptada de hecho por el sindicalismo magisterial.

III Las condiciones del empleo y trabajo y el rol docente

El desempeño del docente en el proceso de aprendizaje, la relación con sus alumnos y con otras personas en el ámbito escolar e, incluso, sus relaciones con la comunidad, son afectadas directamente por las condiciones de empleo.

El educador, además de profesional, es también un trabajador. Prácticamente no existen en Chile los profesores "voluntarios"; por el contrario, la docencia se desarrolla en términos de relación laboral con un empleador determinado. Pueden existir profesores que hagan docencia como profesión libre; esto es, vendiendo sus servicios a un usuario, sin sujetarse a una relación contractual de cierta permanencia. Es el caso de los profesores que hacen "clases de recuperación", repasos o reforzamientos en las casas de alumnos de la enseñanza regular. Pero ésta es una situación marginal que no se considera en este estudio.

Es obvio que las condiciones de empleo y trabajo, junto con otros factores, conforman un marco que condiciona y explica el comportamiento del docente en su desempeño profesional. Por otra parte, cabe esperar que en el discurso oficial referente a las condiciones de empleo y trabajo, se encuentren implícitas o explícitas manifestaciones de una voluntad de programación del rol docente. En consecuencia, procede una revisión de dicho discurso, a fin de descubrir si en él, efectivamente, hay proposición de rol y si lo hay, qué características tiene y qué evolución se puede percibir en los últimos años.

El análisis se dirigirá primero a la existencia y carácter de las regulaciones generales de las condiciones de empleo; es decir, a lo que podría denominarse

un estatuto de la profesión docente. Enseguida, se analizarán condiciones específicas como: las remuneraciones, la jornada de trabajo, las condiciones de contratación y estabilidad en el empleo y, finalmente, algunos deberes y derechos que afecten más directamente el ejercicio docente como son los reglamentos escolares, siempre entendidos como ámbitos en que es posible encontrar una voluntad estatal de conformación de rol docente.

Como regulación general de las condiciones de empleo, se considera la evolución del "status" jurídico del desempeño profesional de los docentes. Interesa aquí la existencia y los rasgos de la legislación orgánica que afecte a todo el sector docente o a sus diversas partes. Se supone que la asignación del rol docente varía mucho si no existe un estatuto laboral, en absoluto, si existen sólo regulaciones comunes a todos los trabajadores y no hay normas específicas para el sector docente, o si existen uno o más estatutos para dicho sector. Las características de una eventual legislación pueden contribuir fuertemente a la configuración del rol docente por parte del Estado. Por último, el carácter del "status" jurídico es uno de los más fuertes intervinientes en la definición de la inserción social del sector docente.

1. El "status" jurídico y el rol docente

Antes de 1973, la gran mayoría de los docentes chilenos de la enseñanza primaria y media eran funcionarios estatales y, en calidad de tales, estaban sujetos a una regulación general de sus condiciones de empleo: el Estatuto Administrativo, aprobado mediante el Decreto con Fuerza de Ley Nº 338, de Abril de 1960.

Una minoría de profesores de enseñanza primaria y media, estaban sujetos, en sus condiciones de empleo a las regulaciones del Código del Trabajo y, dentro de él, las que se referían a los llamados "empleados particulares". Es decir, estaban afectos a las normas comunes de todos los trabajadores del sector privado y, dentro de ese conjunto, a las normas referentes a los empleados.

No obstante, en ambos casos, había normas específicas que regulaban las condiciones particulares de empleo de los docentes. Los de la enseñanza pública eran referidos al Título VI del DFL 338, "Normas especiales para el Magisterio". Los de enseñanza privada, si bien carecían de un Estatuto propio, eran

beneficiados por algunas leyes particulares para los profesores de enseñanza gratuita subvencionada o para los profesores de la enseñanza pagada. Los docentes del sector estatal no sólo estaban sujetos a un "status" común a todos los funcionarios sino que disponían de una regulación específica.

En primer lugar, el profesor, al estar adscrito al Estatuto Administrativo, era considerado como funcionario o empleado público. El referido Estatuto, que se proponía normar "las relaciones jurídicas que vinculan al Estado con los funcionarios" (art. 1 del DFL 338), entendía por *funcionario* o empleado público a "la persona que desempeña un empleo público en algún servicio fiscal o semifiscal y que por lo tanto, se remunera con cargo al Presupuesto General de la Nación o del respectivo servicio" (art. 2 del DFL 338).

En consecuencia, los docentes, en cuanto eran funcionarios públicos, quedaban sujeto al siguiente conjunto de normas contempladas en el Estatuto:

- Adscripción a empleos que podían ser "de planta", en condición de "titulares", "interinos", "suplentes" o "subrogantes", todo lo cual aseguraba la estabilidad o duración del vínculo con la función.

- Requisitos generales de ingreso a la función pública: edad, estudios, nacionalidad, etc.

- Normas sobre la provisión de empleos.

- Derechos de los empleados públicos: derecho a la función, al ascenso, al sueldo, a la asignación familiar, al "viático", a la asignación por cambio de residencia, a la asignación por trabajos nocturnos y en días festivos, a asistencia médica por accidentes o enfermedades contraídas en el servicio, a gratificación de zona, a ocupar casas del fisco, a feriados, permisos o licencias, al libre ejercicio de cualquier profesión, industria o comercio, al ejercicio libre de los derechos cívicos, a ser defendidos en su actuación pública y funcionaria, derecho de los cónyuges empleados, derecho al desahucio (o indemnización por término de servicios equivalente a un mes de sueldo por año de servicio), derechos de la familia del empleado que fallece estando en servicio (montepío) y, finalmente, derecho a jubilación (a los 25 años de servico las mujeres y a 30 los hombres)".

- Obligaciones: de dedicación al cargo, de desempeñar comisiones, de obediencia, de defensa o justificación ante acusaciones que se le hicieran públicamente, deberes morales variados (atención cortés al público, dignidad en el desempeño de su cargo, lealtad a jefes y compañeros, discreción, etc.).

- Prohibiciones: no tomar representación o atribuciones que excedan las propias; no intervenir en el ejercicio de sus funciones, en asuntos que le interesen personalmente o a sus familiares; no actuar contra los intereses del Estado salvo que se trate de un derecho que le afecte como persona o a sus parientes directos y, especialmente, la prohibición de sindicalizarse, o formar grupos políticos en el interior del servicio público y de declararse en huelga (la prohibición de sindicalizarse quedó sin efecto por las leyes que en 1972 reconocieron la existencia de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y el Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación (SUTE).

- Incompatibilidades: relación de parentesco entre superior y subordinado, salvo la relación entre director y profesor de establecimientos educacionales; incompatibilidad entre dos o más empleos públicos, salvo ciertas excepciones, algunas de las cuales afectan al profesorado.

- Normas respecto a la infracción de obligaciones o deberes funcionarios: clasificación de medidas disciplinarias y mecanismos procesales para su aplicación.

- Normas respecto a la expiración de funciones.

El listado se hizo para poner de relieve la variedad de las normas que constituían el Estatuto. De ello se puede desprender que la función pública en general, estaba estrecha y minuciosamente regulada. Tanto el ingreso como la permanencia y término de la función, así como derechos, deberes, prohibiciones e incompatibilidades estaban articulados en una compleja legislación positiva.

La condición de función estrechamente regulada que tenía la docencia, se veía reforzada por las "Normas especiales para el Magisterio", que contemplaba el DFL 338, en los 78 detallados artículos que contenía su título VI.

En el referido título se establecía una clasificación del personal de las Direcciones de Educación y los establecimientos de su dependencia; las jornadas de trabajo; el ejercicio específico de derechos generales como alimentación o vivienda de origen fiscal; los requisitos necesarios para desempeñar funciones en cada uno de los tipos de cargos (directivo-docente, administrativo, auxiliar, especial y de servicios menores), en las diferentes ramas o tipos de escuelas; los mecanismos para obtener un nombramiento, entre ellas las normas para concursos; los escalafones en cada una de las ramas y los requisitos de ascenso, etc.

Entre estas regulaciones interesa destacar que para ser nombrado con propiedad en el cargo docente se necesitaba el título de profesor, pero por el hecho que no había suficientes profesores titulados, especialmente en las regiones rurales o en las ciudades más alejadas de la capital, se aceptaban en calidad de interinos, a egresados de institutos de formación de maestros, profesores titulados de otras especialidades e incluso personas con licencia secundaria.

Otro aspecto a destacar es la imposibilidad de ascenso, que contemplaba el Estatuto, dentro de la función docente. Para compensar esta situación el profesorado y el personal directivo tenía derecho a una asignación por antiguedad que significaba un 20% sobre el sueldo base al cumplir los 3 años de servicio y cada 3 años, hasta un 100% al enterar los 27 años de servicio[1]. Posteriormente y antes de 1973 ésto cambia a 40% el primer trienio para terminar con un 140% al cumplir los 27 años de servicio. El profesor tenía un 25% más de sobresueldo por la posesión de título.

También en el Estatuto se contemplaba un interés explícito por el perfeccionamiento docente permitiendo que los profesores que salían becados a estudiar al extranjero siguieran gozando de un sueldo y aumentos trienales. Asimismo, se estipulaba que la Superintendencia de Educación en conjunto con las Direcciones de Educación "ordenen medidas regulares y permanentes de perfeccionamiento" y cursos o actividades extraordinarias.

Otras disposiciones importantes para el sector eran la fijación del horario de clases: 30 horas pedagógicas semanales para los profesores primarios y 36

[1] PIIE. *Las Transformaciones Educacionales Bajo el Régimen Militar*, Santiago, Chile, Mayo 1984, p. 153.

horas para los de enseñanza secundaria. En la enseñanza media existía el sistema de cátedras, que dividía los nombramientos en conjuntos de seis horas semanales cada uno, de las cuales cuatro se desempeñaban frente al curso y dos horas en planificación curricular y en actividades educativas[2].

De la existencia y naturaleza del Estatuto Administrativo y su aplicación general y específica al personal de profesores puede colegirse que el Estado chileno quería encuadrar el rol del docente de la enseñanza primaria y media estatal en un marco de desempeño como funcionario público. Esto significa que la función docente debía ser estrictamente regulada para evitar arbitrariedad, abuso, injusticia o indefensión; a la vez se quería establecer condiciones para un ejercicio eficiente de la función, rodeándolo de una serie de garantías y requisitos. Así lo subraya el "considerando" Nº 5 del DFL 338: "Que con ello se obtiene un mejor y mayor rendimiento de todo el personal, por cuanto se resguardan sus derechos y se nivelan sus obligaciones".

En todo caso, el Estatuto Administrativo tendía a configurar el trabajo docente como "funcionario" y lo subentendía como normado por un rol "operante" a lo sumo como por un rol técnico". En efecto, el Estatuto hacía una definición de los "profesionales" que servían en la administración pública y no consideraba a los profesores dentro de esa categoría. En efecto, esta ley entendía como profesionales a los titulados en las Universidades, requisito que no cumplía la gran mayoría de los profesores (artículo 8º). Por otra parte, la propia amplitud del Estatuto para aceptar la incorporación a la docencia de personas sin título profesional, era también indicativa de dicho entendimiento.

En el caso de los docentes que trabajaban en la educación privada, como se dijo, la situación era de inexistencia de un estatuto específico, estando sujetos a las normas comunes de todos los empleados y obreros del sector privado y a algunas disposiciones especiales acerca de sueldos y salarios.

En comparación a los profesores del sector público, los del sector privado, éstos gozaban de menos derechos especiales respecto a estabilidad en el empleo. En el rubro de remuneraciones había una reglamentación acerca del sueldo mínimo y reajustes por antiguedad, aunque el contrato era estipulado de común

[2] PIIE, Ibid. p. 154.

acuerdo entre empleados y profesores. Los profesores de colegios gratuitos subvencionados por el Estado, debían percibir como mínimo el 75% del monto de remuneraciones base del correspondiente profesor fiscal; y los docentes con título universitario que trabajaban en colegios pagados un sueldo no inferior a su correspondiente estatal[3].

De esto se puede colegir que el Estado no privilegiaba la educación particular y que las remuneraciones del sector privado eran, en la mayoría de los casos, menores a los del sector público.

En el período 1970-1973, la nueva inserción de la clase trabajadora y el mayor influjo de concepciones democrático-participacionistas de raigambre socialista, llegaron a reflejarse en el discurso estatal. Se abrió paso la idea de considerar al conjunto de los trabajadores como una sola clase, se aspiraba a una igualación de su status jurídico y se veía en esta igualación un requisito para la "unidad de clase". Una expresión de ésto, fue el reconocimiento legal de la Central Unica de Trabajadores de Chile, aprobado por ley en 1972. A ojos del Estado chileno, existía una sóla organización nacional de los trabajadores, reconocimiento que implicaba una superación de las clasificaciones tradicionales de "empleados" y "obreros" y de sectores público y privado. Sin embargo, esta percepción no se tradujo en legislación positiva que modificase las regulaciones generales de las condiciones de empleo, en el sentido de hacerlas unitarias.

Otra expresión de esta tendencia de igualación o de asimilación de segmentos en un todo, es el desarrollo del concepto de "trabajadores de la educación". Este concepto, que se acuñó en los medios sindicales del profesorado durante el período 1965-70, es asumido por la administración gubernamental del período 1970-73. Básicamente, el concepto señalado tiene dos implicaciones: 1) considerar como un conjunto a todas las personas que trabajan en el sector educación, sin hacer distinciones por función, nivel de formación profesional o rama de la enseñanza, superando privilegios o discriminaciones en favor de los profesionales y/o en desmedro de los empleados administrativos o auxiliares, etc.; 2) asimilar el conjunto de los "trabajadores de la educación" a la "clase trabajadora" como agregado social mayor, lo que involucra superar distinciones entre trabajadores manuales e intelectuales, etc.

[3] PIIE, Ibid. p. 154.

El concepto "trabajadores de la educación" fue asumido por el gobierno de la Unidad Popular y se empleó en documentos oficiales tales como Mensajes Presidenciales[4], el documento presentado por el Ministerios de Educación al Congreso Nacional de Educación[5], el Informe sobre Escuela Nacional Unificada ENU, el Decreto de Democratización[6], documentos sobre políticas de perfeccionamiento, etc.

Sin embargo, la manifestación más formal de la voluntad estatal de considerar al profesorado como parte de un conjunto más amplio de "trabajadores de la educación", fue la dictación de la ley que reconoció la existencia del Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación, SUTE. Aunque esta legislación más bien asignaba un distinto papel social al sector docente y no se refería explícitamente al rol docente, implícitamente quería ubicar al profesor en una nueva trama de relaciones interpersonales en la escuela y la comunidad, con evidente incidencia en sus relaciones al interior del aula. La ley del SUTE fue, por lo demás, una de las escasas modificaciones sufridas por el Estatuto Administrativo, al reemplazar la antigua prohibición de formar sindicatos, por un reconocimiento legal de derecho a constituirlos.

1.1 El "status" jurídico y el rol docente durante el período 1973-1978

En este período, el gobierno militar abordó de diversos modos el problema de un Estatuto Jurídico para el sector docente. En cada uno de sus sucesivos -y no siempre coherentes- enfoques de la cuestión, se pueden encontrar diversas concepciones de la profesión e, indirectamente, del rol docente.

En una primera etapa, especialmente en los años 1973 y 1974, se desarrolló una política de depuración ideológica y la imposición de un estricto control militar sobre la práctica educativa en general, y sobre las acciones de profesores, alumnos y comunidad escolar. Con el fin de lograr un mayor control se estableció una doble estructura de dirección a nivel del sistema regular de ense-

[4] Mensaje al Congreso Chileno del Pdte. Salvador Allende. 21 de Mayo de 1972.

[5] *Revista de Educación Nº 42*, Mineduc, pp. 17, 27.

[6] *Revista de Educación Nº 39*, Mineduc, Mayo 1972.

ñanza. Estaba el Comando de Institutos Militares, que a través de sus delegados se encargaban de la vigilancia de los aspectos ideológicos, disciplinarios y las relativas a las políticas de seguridad nacional. Por otra parte, el Ministerio de Educación, a través de los directores de establecimientos educacionales, se encargaba de aspectos pedagógicos y técnicos administrativos[7].

Además se disolvieron las organizaciones del profesorado y muchos de sus dirigentes fueron expulsados del país, estuvieron en las cárceles y algunos fueron fusilados. También se cerraron los canales institucionales de participación de los maestros para expresar sus necesidades e intereses. Se disolvió el Consejo Nacional de Educación. No hubo más representación del gremio organizado en el Centro de Perfeccionamiento y Experimentación del Ministerio de Educación, ni en ningún organismo del Estado.

Hasta 1981 y con algunas reformas menores, se mantuvo vigente el Estatuto Administrativo como normativa propia de los profesores del sector estatal.

En particular, a partir del 1 de Enero de 1974, se incorpora al profesorado a la Escala Unica de Remuneraciones del sector público, en condiciones discriminatorias comparándolo con las de otros profesionales y empleados. En 1976 debido a las fuertes críticas y reclamos se dicta un nuevo decreto donde se vuelve a encasillar a los docentes en niveles más altos de la escala pero disminuye el porcentaje de aumento por trienios, lo que deja en iguales condiciones a los profesores con más antiguedad y favorece a los que recién ingresan al servicio.

Este tipo de medidas de desvalorización del trabajo docente se trata de paliar a través de una estrategia de reconocimiento y promoción de la condición profesional del docente por parte del Estado que se expresa en un discurso oficial de "dignificación" del magisterio, en el traspaso de la formación de los profesores normalistas a las universidades; la creación del Colegio de Profesores, la dictación de una ley de la carrera docente y otras medidas de carácter simbólico.

[7] GAJARDO, Marcela. *Educación Chilena y Régimen Militar: Itinerario de Cambios.* FLACSO, Santiago, 1982.

Del conjunto de estas medidas interesa destacar a la creación del Colegio de Profesores (que se analizará en el capítulo V) y la estructuración de la Carrera Docente. Ambas decisiones políticas han influido hasta hoy en el tipo de organización que tiene el gremio y en las demandas permanentes de éste, por lograr un estatuto y una carrera docente.

Una ley, que según el Gobierno dignificaba al docente como profesional, era la "Carrera Docente" (Decreto Ley Nº 2.327) que respondía a una antigua demanda de las organizaciones del profesorado.

Aunque existía el Título VI del Estatuto Administrativo, que garantizaba estabilidad en el empleo, formas de ingreso, ascenso, derechos y deberes, los profesores luchaban por obtener una verdadera "Carrera Docente" donde se regulara el ascenso y promoción en relación al trabajo de aula que es la función específica del docente, sin necesidad de aceptar cargos de dirección que lo alejaban de su rol específico.

En el Decreto Ley Nº 2.327, se reproducen las normas generales contenidas en el DFL 338, con cambios importantes en aspectos particulares que consideramos innecesario detallar por estar contenidos en otros estudios[8]. Interesa destacar lo que significó esta ley según los análisis ya mencionados:

- El Decreto Ley Nº 2.327 más que ser una carrera docente se asemejaba a un "Estatuto Administrativo" que regula las relaciones entre los funcionarios y el Estado. Existía una clara jerarquización entre los docentes superiores y los docentes propiamente tal, en términos de funciones y remuneraciones con lo que se desconocía y se desvalorizaba la condición específica del docente en términos de no contemplar de manera central la tarea que realiza.
- La ubicación de los profesores en la "Escala Unica de Remuneraciones" fue subordinada, en relación a otros profesionales del sector público. Un agravante de este problema es que se discriminó entre la asignación profesional que se le otorgaba a los docentes y a otros profesionales de la

[8] BRAVO, Alfonso y QUEZADA, Hernán. *La Carrera Docente*, Santiago, Chile, Academia Humanismo Cristiano, 1980. PIIE. Op. cit. pp. 165, 168.

administración pública. Se estableció una "Asignación Docente" (y no profesional) del 100% a los docentes directivos y profesores con 44 horas de clases, del 50% a los profesores que tenían 30 horas, mientras que los docentes que tenían menos horas no recibían ningún tipo de asignación adicional.

- La asignación por antiguedad variaba de trienal[9], a bienal, hasta 9 años de antiguedad en la Enseñanza Media y 12 años de antigüedad en la Enseñanza Básica. La asignación por antiguedad en el cargo debía estimular la mayor experiencia y profesionalización, pero esta ley la suspendía después de algunos años de servicio. A esto hay que agregar que era muy limitado el progreso por escalafón propiamente y la principal perspectiva de ascenso era optar a cargos del escalafón de docentes superiores, lo que significaba que no es una verdadera carrera docente.

- Una de las grandes conquistas obtenidas por los profesores era la estabilidad y propiedad en el cargo. Con esta ley se perdía la propiedad del cargo y los docentes quedan sujetos "a destinaciones" que podrían ser arbitrarias. Esto fue grave en el contexto de una dictadura militar.

- Esta ley no garantizaba la participación del docente, en el funcionamiento y la orientación y en la dirección del proceso educativo. Esto implicaba no considerarlo como un profesional. Al mismo tiempo podía favorecer la desmotivación en el trabajo y el cumplimiento de sus obligaciones en forma burocrática.

- La carrera docente contenía una normativa para calificar al funcionario. La función de evaluar quedaba exclusivamente en manos de los directores de los establecimientos educativos, lo que podía implicar subjetivismo y discriminación, especialmente por los rubros que se evaluaban[10].

- Tanto la normativa como el sistema de calificaciones de esta ley, tendían a concentrar los mecanismos de control en manos de los docentes direc-

[9] En el Decreto D.F.L. 338 se contemplaba una asignación de remuneración por antigüedad cada 3 años hasta jubilar.

[10] Ver "Reglamento de la Carrera Docente del Magisterio" Decreto 1.191 del 24/10/78.

tivos, lo que subordinaba a los docentes de aula y podía fomentar la pasividad y formalismo de estos últimos.

En síntesis, la "Ley de la Carrera Docente" no fue un aporte a la dignificación del docente ni a la profesionalización de su rol. Más bien, se puede afirmar que se acentuó un proceso de jerarquización y disciplinamiento del Magisterio, lo que favorecería la asignación de un rol más técnico u operatorio.

Por su parte, la normativa de los profesores del sector particular sufrió diversos cambios, entre los cuales el más sustantivo fue el llamado Plan Laboral, es decir, la aprobación en 1978 de una profunda reforma del Código del Trabajo, que "liberalizaba" drásticamente el mercado de empleo, despojaba a la legislación laboral del carácter protector que había tenido y unificaba a todos los trabajadores del sector privado bajo regulaciones que tendían más a favorecer a los empleadores que a los trabajadores.

Junto con la legislación recién analizada interesa destacar algunos aspectos respecto a la organización escolar que establece el régimen de Pinochet en este período. El conocimiento de la organización escolar es uno de los aspectos significativos en la asignación del rol docente, ya que condiciona las relaciones entre las personas en términos de las responsabilidades que se asumen, la manera de organizar los procesos de trabajo, el tipo de tareas que se realizan, y en definitiva las cuotas de poder y las relaciones jerárquicas que se dan entre las diferentes funciones y cuerpos colectivos si los hay. De ahí nuestro interés por analizar algunos aspectos de los reglamentos de liceos y escuelas que nos permitan ahondar en el conocimiento del rol asignado.

Después del golpe militar se iniciaron las transformaciones en la estructura del sistema educativo que condujeron a la introducción de mecanismos de control autoritario en el sistema de administración educacional y a la eliminación de los mecanismos de participación existentes en el Gobierno anterior[11]. En este contexto, en el año 1978 se aprueba un reglamento orgánico para todos los establecimientos educacionales dependientes del Ministerio de Educación[12] que se aplica para los liceos categoría A y las escuelas categoría D[13].

[11] Circular del Comando de Institutos Militares del 12 de Agosto 1974.

[12] MINEDUC, D.S. Nº 10 "9 del 22, 9-1978, que reemplazaba el "Reglamento Gral.

El reglamento introdujo un tipo de organización que significó la legalización de un estilo jerárquico y verticalista que se había impuesto a través del control militar que se ejerció directamente en el sistema educativo. La influencia militar se aprecia tanto a nivel del lenguaje como de la estructura escolar. Es así como el reglamento define al Director como "Jefe superior" del establecimiento y también se acuña el término de "Docentes Superiores"[14] en reemplazo del término "docente directivo" y de "Unidades"como se utiliza en la organización del ejercito.

Existe la Dirección (Director, Sub-director) que está encargada y es responsable de la dirección, organización y funcionamiento del establecimiento en relación a su objetivo que es educar. Dependiendo directamente de la dirección están las Unidades de Trabajo: Unidad Administrativa, Unidad Técnica Pedagógica, Unidad de Inspectoría y, si es pertinente, la Unidad de Producción. Tienen responsabilidades claramente establecidas y delimitadas y se relacionan entre sí a través de sus encargados en el Consejo de Coordinación. Este Consejo es el organismo asesor de la dirección en "Programación, Supervisión y Coordinación de las actividades generales del establecimiento" que se debe de reunir, al menos, 4 veces al año.

Como un segundo nivel, en la estructura jerárquica se encuentran los responsables de planificar y supervisar el trabajo. En este nivel interesa destacar el rol de la Unidad Técnica Pedagógica, cuya labor es "programar, supervisar, y evaluar el desarrollo de las actividades curriculares" que ejecutan los profesores. Está conformada por especialistas en evaluación, planes y programas y orientación[15].

---

de Escuelas Primarias" de 1929 y el "Reglamento Gral. de Liceos" de 1970. El Reglamento Gral. de "Escuelas Primarias" del 29 seguía vigente pero se habían hecho múltiples transformaciones a través de circulares como la Nº 49 "Orientaciones Socio-Educativas para las Escuelas Primarias en Chile" Santiago, Chile, 1943.

[13] Los liceos y escuelas se clasifican por letras según el número de alumnos, los liceos categoría A y las escuelas categoría D tienen más de 800 alumnos. El reglamento se tiene que adaptar en las escuela con menos alumnos y por tanto, con menos personal.

[14] El término "Docente Superior" ya se utilizaba en la Ley de la Carrera Docente. La legislación pre-73 se refería a "Docentes Directivos".

[15] En las escuelas con menos alumnos estos cargos los pueden ocupar docentes propiamente tal.

La creación de las unidades técnicas pedagógicas en la estructura escolar es una manifestación más de la influencia de la modernización, entendida ésta como tecnificación y especialización del trabajo educativo; línea que se venía desarrollando en Chile desde la década de los 60. Pero también para los profesores es la expresión de la desvalorización de su trabajo profesional al imponerles una estructura superior conformada por "expertos" en áreas en que ellos se consideran preparados y que era parte de su función hasta el año 1973[16].

Por último, los docentes propiamente tales, en el 3er. nivel de la estructura jerárquica, son los encargados de la ejecución de los procesos de Enseñanza-Aprendizaje en las escuelas. Estos se reúnen en los Consejos de Profesores cuyas funciones son: "cooperar con la dirección en el desarrollo de las actividades educativas"; "promover el perfeccionamiento profesional de sus integrantes" y "analizar el rendimiento de sus alumnos y recomendar procedimientos o normas para contribuir al desarrollo educativo". Hay Consejos Generales, de Asignatura, de Profesores Jefes (2 ó 3 veces al año cada uno de ellos) y Consejos de Profesores de Curso una vez al mes. Los Consejos de Curso son la única instancia donde los profesores tienen un espacio permanente de participación y cuya tarea es "organizar y coordinar los objetivos y procedimientos de trabajo en relación a las características de los alumnos del curso" Es decir, funciones específicas de adaptación de planes y programas a la realidad del grupo curso.

La idea de un rol técnico, restringido a un ámbito específico, también se promueve en las orientaciones del Ministerio de Educación a través de su órgano de comunicación. Desde la Revista de Educación[17], tanto en sus editoriales como en sus artículos, se puede apreciar un discurso donde se enfatiza la necesidad de modernizar el currículum a través de la incorporación de métodos y técnicas que pueden ser aplicados en forma masiva y que el profesor debe limitarse a adaptar a la realidad de sus alumnos.

[16] El Reglamento de liceos, Decreto Nº 3.755 de Octubre de 1970, expresión del espíritu de la Reforma Educativa del Gobierno de Eduardo Frei, creó los Departamentos de Asignatura que eran conformados por docentes propiamente tal y uno de ellos era elegido como responsable del Departamento.

[17] La Revista de Educación es una publicación periódica del Ministerio de Educación y que desde el 2do. Semestre de 1976 pasó a depender del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP).

Una revisión de los contenidos de la Revista de Educación muestra la alta proporción de:

1. Artículos que describen y explican distintos programas de estudios y anexos a éstos, los cuales tienen por finalidad explicitar las distintas metodologías sugeridas[18].

2. Artículos que definen metodologías específicas[19].

3. Artículos que presentan pruebas de evaluación de determinadas unidades[20].

En este período el profesorado estuvo sometido a disposiciones y medidas que podrían responder a tres lógicas diferentes: la del control autoritario, la tecnocrática y la funcionaria, que influirán significativamente en el rol que se le asigna al docente, tanto en términos de legislación como otro tipo de medidas que afectan fuertemente su "status" social como la autoimagen de sí.

El golpe militar puso fin a una línea de expansión del sistema educacional donde el sector docente tenía una amplia participación, en las políticas educacionales y sociales del país. Los profesores sufren un control militar directo en

[18] Por ejemplo:
- Revista Nº 60, Febrero 1977. "Los programas de Estudio del año 1976 en relación a los de 1975". "El Programa de Castellano en la Enseñanza Básica". "El Programa de Matemáticas en la Enseñanza Básica y Media".
- Revista Nº 67, Junio 1978. "Anexo al Programa de Castellano", se explica éste y se detallan los objetivos, los contenidos y la metodología a utilizar.

[19] Por ejemplo:
- Revista Nº 60, Abril 1977. Artículo "Trabajos para Geografía Matemáticas", se describe como construir maquetas de relieve para el estudio de Geografía.
- Revista Nº 77, Marzo 1980. "la Circunsferencia y sus elementos". Actividades para 7o. año Básico; "La Prehistoria de Chile y América"; "Unidad de Aprendizaje en Francés".

[20] Por ejemplo:
- Revista Nº 76, Febrero 1980. Artículo "Cómo hacer una Evaluación Diagnóstica"; Artículo "Prueba Final de Matemática para el Primer Ciclo de Enseñanza Básica"; Artículo "Habilidades Linguísticas, cómo evaluarlas".
- Revista Nº 77, Marzo 1980. Artículo "Prueba de Castellano para el Primer Ciclo de Enseñanza Básica".

sus actividades que afectó incluso su seguridad personal y obviamente repercutió en su autonomía profesional. Por otra parte, se perdieron los espacios de encuentro y diálogo como también una organización representativa elegida por ellos.

Por otra parte, la lógica tecnocrática que estaba presente en el Ministerio de Educación desde épocas anteriores sigue pesando fuertemente. Una de las expresiones más claras de su influencia es la creación de las Unidades Técnico-Pedagógicas, que implicó la presencia de especialistas al interior de los establecimientos educacionales, con cargos de jerarquía superior y con labores de control y supervisión hacia los docentes. Con esta medida los profesores de aula se ven descalificados en su labor y en términos objetivos se reduce su campo de acción, descualificando su función. Antes del golpe militar la planificación de las actividades curriculares del establecimiento estaba en manos de los profesores ya sea en los consejos de asignatura u otro tipo de organismos. En el nuevo contexto la planificación se radicó en la unidad de expertos.

La tercera lógica es la de tipo funcionario que estaba muy arraigada en los profesores. La expresión de ella se puede reconocer en la Ley de la Carrera Docente. Pero esta normativa, siendo a primera vista una respuesta a los intereses de los docentes, en términos de una carrera funcionaria, sin embargo los docentes quedan sometidos a una estructura altamente jerárquica y con un sistema de evaluación del desempeño funcionario muy subjetivo lo que también perjudica su autonomía en el ejercicio de la profesión.

Esta complementariedad de lógicas lleva a su máxima expresión la organización de tipo burocrático. Es decir, lograr un sistema donde los sujetos respondan a una autoridad con rapidez y con el máximo de eficiencia, sin dudar, en función de una gran tarea. Cada sujeto tiene su rol bien delimitado y su especialización; sólo a eso debe responder, sin pensar en la globalidad del sistema. Los sujetos que ejecutan el trabajo tienen el gran riesgo de no encontrar sentido al trabajo, no entenderlo y funcionar sólo por las exigencias.

1.2 El "status" jurídico y el rol docente durante el período 1979-1982

El año 1979 se da a conocer la "Directiva Presidencial sobre Educación", documento que plasma las nuevas orientaciones modernizantes del sistema que se venían desarrollando desde los años 1977 y 1978. Este documento anuncia

las bases de la reestructuración del sistema educativo para hacerlo más coherente y funcional al esquema económico, social y político imperante cuyo perfil neo-liberal y autoritario era ya evidente. Entre los lineamientos significativos cabe destacar la reorganización profunda de la educación superior; la universalización de la educación básica, la selectividad en Educación Media y Superior y la transferencia a la iniciativa privada del crecimiento del sistema educacional.

Por otra parte, la Directiva Presidencial reitera el enaltecimiento a la profesión docente y anuncia medidas destinadas a estimular el magisterio, tanto moral como materialmente. Entre las medidas que se mencionan están, entre otras, la creación del Premio Nacional de Educación; becas de perfeccionamiento en Universidades Nacionales y Extranjeras; creación de la Casa del Profesor en cada región, etc. como también la expresa constancia que "la acción del Estado para este sector se canalizará a través del Colegio de Profesores"[21].

A partir de estos lineamientos institucionales empieza la dictación de toda una nueva normativa a través de Decretos Leyes que preparan lo que será el proceso de privatización de la enseñanza. Es así como se empieza a aplicar a los educadores el Decreto Ley Nº 2.345, del 20 de Octubre de 1978, que faculta al Ministerio del Interior para ordenar la remoción de cualquier funcionario del Estado en función de la racionalización de recursos humanos; el Decreto Ley Nº 3.357 del 24 de Mayo de 1980 que modifica la Ley de la Carrera Docente, que en sus artículos transitorios faculta al Ministro de Educación para rebajar la jornada de trabajo y trasladar profesores. Por otra parte, se mejora y amplía el régimen de subvenciones para las escuelas gratuitas y semi-gratuitas.

El gran impulso a la privatización se da a través del traspaso de las escuelas básicas y liceos estatales a las Municipalidades. En este Decreto con Fuerza de Ley[22] se sanciona que el personal traspasado se regirá por las disposiciones del Código del Trabajo[23], y en cuanto a régimen previsional y al sistema de sueldos y salarios se regirá por las normas aplicables al sector privado, aunque sean funcionarios que dependen del Ministerio del Interior.

---

[21] PIIE. Op. cit. pp. 169-170.

[22] D.F.L. Nº 3.063 de Junio de 1980.

[23] D.L. Nº 2.200 de Junio de 1978 y las modificaciones introducidas por la Ley 18.018 de Agosto de 1981 que es la nueva legislación laboral del Régimen.

Al pasar a regularse por el Código del Trabajo, los derechos y obligaciones de los docentes se estipulan a través de un contrato individual entre empleador y trabajador en que se obliga a "prestar servicios personales, bajo dependencia y subordinación del primero y aquel a pagar a estos servicios una remuneración determinada". (Artículo 10).

En concreto, ésto significa que los profesores traspasados pierden la relativa estabilidad en el cargo que tenían; el sistema de ascenso y calificaciones; la asignación de título; la seguridad de vacaciones pagadas durante los meses sin clases; la estructura de escalafones con sus correspondientes grados en la "Escala Unica de Remuneraciones"; el horario de trabajo de 30 horas cronológicas. Obviamente que cada Municipalidad decide en qué condiciones deja a los profesores. Así, en un primer momento, en algunas comunas, se les aumentó el sueldo[24].

Los profesores de las escuelas particulares; en el marco del D.L. 2.200, pierden diversas conquistas como la Ley Nº 1.058 que establecía un sueldo mínimo, un sistema de reajustes anuales y aumentos por antiguedad para los profesores de establecimientos pagados. Otra prerrogativa que pierden es el artículo 73 de la Carrera Docente que estipulaba "que las remuneraciones de profesores de las escuelas particulares pagadas o subvencionadas no podrán ser inferiores al 75% del sueldo base del último grado del escalafón fiscal"[25]. Así, los profesores pueden quedar ganando menos que el "ingreso mínimo mensual" ya que el mínimo es aplicable a una jornada de 48 horas semanales de trabajo.

A pesar de que, jurídicamente, los profesores que estaban en escuelas municipalizadas y particulares subvencionadas pertenecían al sector privado, por estar adscritos al D.L. 2.200, no tenían derecho a la negociación colectiva. El D.L. Nº 2.758 de 1979 plantea que en las empresas públicas o privadas que sean financiadas en más del 50% de sus gastos por el Estado, sus trabajadores no pueden negociar colectivamente ni declararse en huelga. Así los docentes cuyos sueldos son financiados con la subvención estatal (cada vez son más docentes porque se traspasan todas las escuelas dependientes del Ministerio de Educación a las Municipalidades) quedan doblemente perjudicados en sus condi-

[24] BRIONES, G.; et. al. *Desigualdad Educativa en Chile*, PIIE, Santiago, 1985, p. 150.

[25] PIIE, Op. cit. p. 73.

ciones de empleo. Por una parte, pierden las prerrogativas que tenían como funcionarios estatales, pero además no pueden hacer uso de la negociación colectiva que es el mecanismo de presión que tienen los trabajadores para obtener mejores remuneraciones y diversos beneficios.

Relata un profesor:

"Cuando pasamos a la Corporación Privada de la Municipalidad se perdieron una serie de cosas; dentro de eso, por ejemplo, la estabilidad, que es básica. Antes para que nos despidieran era solamente causal de despido un sumario. Hoy día se perdió el sumario. Se perdió la antigüedad, que se iba ganando año a año, antiguamente eran los trienios. Se perdió la perseguidora también que había, yo me recuerdo porque escuchaba antes. La gente que sigue en la Caja de Empleados Públicos, en el sistema antiguo y los que están en AFP. Los que están en el sistema antiguo jubilan con 30 años de servicio y son pocos, muy pocos, porque la gran mayoría se cambió al nuevo sistema, porque esto le permitía una menor imposición; por lo tanto el sueldo era mayor; o sea, en el momento de recibir su dinero mensualmente la persona que estaba en el sistema antiguo recibía 30 mil pesos líquidos, por decir, y el que estaba en el nuevo sistema recibía 32.000. Entonces es lógico uno no piensa en el futuro, piensa en el día. Porque el sistema previsional hoy día permite menor imposición, pero alarga el período de permanencia en el trabajo. Me explico: antiguamente se jubilaba con 30 años de servicios y hoy día no se jubila con los 30 años de servicio sino que las damas con 60 años de edad y los varones con 65. Bueno, se perdieron también los concursos, se perdieron las cátedras. Ahora se perdió el estatuto administrativo. Ahora, el concurso permitía presentar el currículum, superarse; uno iba estudiando y todas esas cosas se fueron perdiendo. Al día de hoy se da el caso que una persona entra ganando exactamente igual el que tiene 20 años de servicio con el que ingresa recién al servicio, recién egresado de la Universidad. Y el sueldo mínimo, pero resulta que en este momento la cesantía es tal que la persona acepta lo que le ofrezcan. En la escuela municipal yo gano 42.000 pesos líquido, por 30 horas. Y en la otra, yo gano 41, pero por 25 horas. Yo trabajo desde las 8 de la mañana hasta las 7 de la tarde, todos los días, más el día Sábado"[26].

[26] LOMNITZ, Larisa y MELNICK, Choly. *La Clase Media un Acreedor Olvidado de*

Paralelamente a esta ley de municipalización, se dicta el D.L. Nº 1 de 1981 que fija normas sobre Universidades. En esta ley se reserva a las Universidades, la impartición de 12 carreras profesionales cuyos títulos suponen la previa obtención del grado de licenciatura. Sólo las Universidades pueden otorgar los grados de licenciado, magister y doctorado, ya que son los "institutos de investigación, raciocinio y cultura" del "más alto nivel de excelencia" como dice la ley. Entre estas doce carreras no se encuentran las pedagógicas. En consecuencia las carreras de formación docente no se reservan a las Universidades y se pueden impartir en las academias de ciencias pedagógicas o en los institutos de formación profesional, que se perfilan como instituciones centradas en la docencia.

El hecho que las carreras pedagógicas no fueran exclusividad de las Universidades significó otro golpe para el profesorado. Se consideró que había un desconocimiento de la importancia de la función docente, ya que los institutos profesionales no tendrían espacios para la investigación y por lo tanto se empobrecería la formación del profesor. Incluso se señala "que implícitamente se estaría definiendo al educador sólo como un técnico, un instructor, en vez de un profesional de nivel realmente superior"[27].

Otra medida complementaria para lograr la libre competencia fue la decisión de poner término legal a los Colegios Profesionales[28]. Para respaldarla, se argumentó que los colegios eran estructuras privilegiadas y monopólicas por lo que se decretó la libertad de afiliación y la no exigencia de inscripción en los Colegios para ejercer la profesión. Así se eliminaron los aranceles establecidos para el ejercicio de las "Profesiones Liberales" y el problema del control ético de los afiliados se traspasó a los Tribunales de Justicia.

Este es otro elemento que viene a reforzar la rebaja del "status" y el problema de la desprofesionalización del sector docente. A partir del cambio de

la Deuda Social. Mimeo, Versión preliminar de un estudio antropológico realizado con profesores chilenos en el año 1989. p. 76.

[27] PIIE. Op. cit. p. 175.

[28] Con la dictación del D.L. Nº 3.621 de 1981 se ordenó la transformación de los Colegios Profesionales en Asociaciones Gremiales dejando aún más desvalidos a los profesionales en el juego de la libre competencia.

régimen jurídico de los Colegios Profesionales en Asociaciones Gremiales de libre incorporación, se deroga la afiliación obligatoria que a su vez implicaba la posesión de un título profesional. Desde este momento, se permite ejercer la docencia de aula sin estar titulado, tanto en los colegios particulares subvencionados como en los municipalizados. Sólo un segmento de los profesores, los que se rigen por la Carrera Docente, siguen con la exigencia de la titulación para ejercer.

Este conjunto de disposiciones adquieren coherencia y profundidad en términos de transformación del sistema educativo. La hegemonía de la lógica y estrategia neo-liberal se hace patente también en este nivel de la sociedad. El nuevo modelo de organización reconoce a la economía como esfera predominante en la regulación de la vida social a diferencia de antes que era la política. Por lo tanto, las lógicas más autoritarias, la necesidad de un control excesivo ya aparece menos importante y ahora es necesario esclarecer algunos lineamientos que responden a la necesidad de consolidar la "modernización" del sistema.

En esta perspectiva no es de extrañar que el Ministerio de Educación Pública a través de la Sub-secretaría envíe un instructivo a las Secretarías Ministeriales donde se especifican las disposiciones técnico-pedagógicas para el funcionamiento, de los establecimientos educacionales[29]. En este instructivo se establecen tres niveles en la estructura técnico-pedagógica de las escuelas y liceos al igual que en el reglamento de 1978, pero dándole más autonomía a los profesores en relación a los procesos de aprendizaje en el aula.

El instructivo plantea que el nivel de dirección es responsable del funcionamiento total del establecimiento en el marco de acción que "proporcionan la política educacional, los planes regionales del sector y las disposiciones legales y reglamentarias vigentes".

El nivel de planificación y supervisión corresponde a la Unidad Técnica Pedagógica, organismo encargado de "programar, organizar, y supervisar y evaluar el desarrollo de las actividades curriculares", como también de "asegurar que la acción-educativa se desarrolle en forma planificada, cooperativa e integrada".

[29] Instructivo Nº 15 de Abril de 1981.

El nivel de ejecución es el de los docentes de aula. En este ámbito el docente es responsable de orientar la enseñanza en conformidad con los objetivos de la educación del establecimiento y de su asignatura. Así debe: "planificar, organizar, desarrollar el proceso de enseñanza aprendizaje que contribuya al desarrollo integral y armónico del alumno". Se especifica que debe integrar su acción con otros profesores y especialistas como también "diseñar alternativas instruccionales y actividades de aprendizaje en un número suficiente como para asegurar efectivos cambios conductuales en sus alumnos".

Como se puede apreciar las funciones de los docentes están restringidas a la planificación de los procesos de enseñanza en el aula en relación al diseño curricular del establecimiento hecho por los docentes directivos. Su rol es buscar las mejores técnicas para lograr los objetivos del programa.

La influencia de la denominada "Tecnología Educativa" se hace patente en este instructivo tanto por la concepción conductista del aprendizaje que se puede inferir como también por el tipo de organización escolar que se estructura para implementar el proyecto curricular. En esta labor el profesor, el último eslabón en la cadena de la especialización, es el encargado de la ejecución del trabajo con los alumnos en el aula. Su posible autonomía radica en la adaptación de técnicas que le permitan enseñar a los alumnos los objetivos del establecimiento.

El énfasis a la creatividad del profesor en su ámbito específico del aula empieza a ser un discurso recurrente. Así, como en los Planes y Programas de Educación Básica se dice "Los programas de estudio que se aprueban se han formulado en su mayoría en forma de objetivos con el fin de estimular la iniciativa, la creatividad y la originalidad del profesor en el desarrollo de los mismos". (Artículo 19).

Por otra parte en los artículos y editoriales de la Revista de Educación se refuerza la idea que el profesor es responsable de la ejecución de una serie de actividades entre las que se destacan la planificación o implementación de los medios didácticos que se estimen más eficaces para alcanzar los objetivos que se han establecido. En consecuencia se le otorga al educador la facultad y la responsabilidad de organizar su propio plan y estructura didáctica para desarrollar la acción en el aula. Se insiste que el profesor debe utilizar la meto-

dología que mejor conozca para desarrollar sus clases. "El docente es un profesional que conoce su trabajo y debemos respetarle su modo de llevarlo a cabo"[30].

En 1982 cuando se promulgan los nuevos planes y programas para la Educación Media, se plantea que el alumno es el centro del proceso educativo y que hay que atender sus necesidades. Se dice que el profesor de asignatura "Es el orientador directo de los alumnos, el desarrollo de la asignatura es, para él, el medio por el cual propone valores, entrega información y genera acceso al conocimiento, la clase es el medio más útil para que el profesor de asignatura ayude a los alumnos a desarrollar sus capacidades, a tener confianza en ellos mismos a aprender a relacionarse positivamente con el mundo del trabajo, a servir a la comunidad" (Decreto exento Nº 300 de 1982).

Así mismo el Ministro de Educación de aquella época plantea que: "la simplicidad de los programas de estudio implica un adecuado grado de flexibilidad y coloca al profesor, como profesional de la educación, en condiciones de tomar decisiones sobre la planificación del trabajo en el aula"[31].

Cabe destacar que este énfasis discursivo sobre el rol profesional que le corresponde al docente frente a sus alumnos se ve absolutamente distorsionado por la introducción de la lógica de mercado en la educación. En 1980 el gobierno, en la perspectiva de favorecer la privatización de la enseñanza amplió la subvención escolar y empezó a entregarla de acuerdo al número de alumnos matriculados y más específicamente por asistencia diaria de alumnos.

Esta situación también afecta gravemente al profesorado. Desde las direcciones de los establecimientos se privilegia más la opinión de los alumnos y apoderados que el criterio técnico o profesional. Un profesor lo expresa así: "Entonces ¿qué hace un sostenedor, un dueño de colegio? prefiere un alumno antes que un profesor; lo que era a la inversa; primero estaba el profesional y después estaba el educando; el educando le significó un ingreso y el educador

[30] HESS, Eduardo. "Tendencias Actuales en la enseñanza de las Ciencias Naturales" *Revista de Educación Nº 80*. Santiago, Chile, Junio-Julio 1980.

[31] PRIETO, Alfredo. "Planes y Programas de Estudio Para la Educación Media" *Revista de Educación Nº 94*. Santiago, Chile, 1982.

le significa un egreso; el niño al sostenedor le deja dinero, y el profesor le saca dinero; entonces prefiere lógicamente un alumno"[32].

Además, al profesor se le obliga a ir contra su ética y criterios profesionales. En entrevistas, conversaciones y declaraciones, los profesores cuentan como se les obliga a adulterar listas de asistencia, a aprobar alumnos que a juicio de ellos no cumplen los requisitos mínimos, a ir a las casas de los alumnos para saber por qué no están asistiendo a clases, como también a adaptar los objetivos de aprendizaje a niveles bajísimos.

Como se puede apreciar, introducir los criterios del mercado sin formas de control, perjudica gravemente la calidad de la educación, como también rebaja al profesor en su papel en la sociedad. Como dice un profesor: "Terrible, porque en estos momentos la inestabilidad existente hace que el profesor tenga que humillarse por permanecer en el trabajo. Tiene que hacer lo que le digan, prácticamente, y la persona que actúa de otra forma es tachado de marxista, de incapaz y a la larga es el primero que va a salir despedido"[33].

Así el profesor se siente muy denigrado, muy poco reconocido en su labor social. El hecho de considerarlo como cualquier otro trabajador, sin legislar con normas especiales para facilitar un buen desempeño funcionario en relación a una responsabilidad social, implica una pérdida de "status" en términos del reconocimiento y valoración de lo que significa el ejercicio de la profesión. Esto es aún más fuerte si se piensa que los profesores eran parte de un conjunto de servidores del Estado, responsables por la formación de las nuevas generaciones del país.

Por otra parte, la subordinación a las regulaciones de la ley laboral común tendió a borrar las distinciones entre profesores del sector particular y del sector público. Ambos fueron arrojados a un libre mercado de empleo desfavorable, en térmisno de inestabilidad y libre contratación. Todo ello en un contexto que inhibía o dificultaba la posibilidad de organización colectiva de los trabajadores de la educación.

[32] LOMNITZ, Larisa y MELNICK, Choly. Op. cit. p. 84.

[33] Ibid. p. 73.

1.3 *El "status jurídico" y el rol docente en el período 1982-1990*

La imposición de las normas de la ley laboral común a los educadores y particularmente a los del sector "municipalizado", si bien en un primer momento pareció una alternativa promisoria no despertó mayor resistencia en los afectados. En los años 80 se hicieron visibles sus aspectos críticos. A ello contribuyeron los efectos de la crisis económica de 1982-1983, que se expresó en severas rebajas al gasto educativo que venía ascendiendo, significativamente, desde fines de la década anterior pero que desde 1983 desciende consistentemente hasta comienzos de 1990. También contribuyó la constatación empírica de los bajos rendimientos alcanzados en la educación básica subvencionada, según mediciones iniciadas en 1983.

Más allá de las arbitrariedades de índole ideológico-política, tanto los administradores municipales como los empleadores del sector privado subvencionado, se vieron condicionados a racionalizar drásticamente el empleo docente, mediante congelación o rebaja de remuneraciones y despidos masivos de docentes, a fin de hacer frente a la disminución de la subvención estatal para el funcionamiento de las escuelas.

A lo anterior se sumaron diversas críticas y la constatación de nudos problemáticos en el modelo de tratamiento al personal de educación. De allí que diversos Ministros de Educación hayan preparado proyectos de legislación al respecto. A ello pudo contribuir, entre 1982 y 1986, un cierto debilitamiento de la tendencia liberal monetarista al interior del gobierno, la fuerza de las llamadas "protestas" populares de esos años, la presencia de la AGECH como organización constestataria y la conquista, en 1985, de la dirección del mayoritario Colegio de Profesores por parte de los sectores opositores.

En efecto, se considera que la educación no se puede regular sólo por la ley del mercado y que hay que legislar sobre algunos tópicos para asegurar una mejor calidad. En este contexto, se puede explicar la Circular conjunta entre los Ministerios de Educación e Interior que imparten instrucciones a los alcaldes del País para la administración del servicio educacional en las comunas[34].

[34] Circular Nº 1.284 de Agosto de 1983, firmado por el Ministerio del Interior Enrique Montero Marx y la Ministra de Educación Mónica Madariaga.

En la introducción de la circular se especifica que las escuelas fueron traspasadas a los Municipios para proporcionar un servicio educativo más expedito, eficiente y adecuado a la realidad del sector. Se hace mención que el personal queda regido por las normas laborales de remuneraciones y de previsión aplicables al sector privado y que hay que compatibilizar el tratamiento específico que requiere la función docente con la desconcentración del sistema educacional. El documento dice: "la decisión del problema requiere, fundamentalmente, conjugar elementos tales como la excelencia de la educación que se imparte; la incidencia que en tal proceso tiene un adecuado tratamiento del personal docente; la selección objetiva de los más capacitados y la estabilidad funcionaria"[35].

Plantea que los alcaldes como empleadores deben emitir un reglamento para la administración del personal del servicio educacional traspasado. Se especifica que el reglamento debe contemplar las normas sobre ingresos, contratos de trabajo, feriados y asignación de funciones.

Sobre ingresos se estipula que para la provisión de un cargo docente debe llamarse a concurso público. Para ser nombrado docente de aula se exige el título o estar habilitado legalmente para el ejercicio docente. Se acepta el nombramiento a cargos docentes de personas sin título o una habilitación legal, "sólo en casos en que las necesidades de la comuna no puedan ser cubiertas".

Para el nombramiento de los docentes directivos se exige además poseer una experiencia profesional en un cargo de inferior jerarquía (que el alcalde determinará en el llamado a concurso), y una calificación profesional específica que se indica en cada caso. Por ejemplo, para ocupar el cargo de orientador se piden al menos 3 años de docencia de aula más cursos de especialización en orientación educacional y vocacional. Se puede apreciar que detrás de estas medidas está el interés de velar que exista personal idóneo para ejercer los diferentes cargos y se estaría reconociendo la titulación profesional, la experiencia

[35] Este reconocimiento a la función docente marca una nueva técnica si se compara con la Circular Nº 32 de Abril de 1982. Esta Circular que fue enviada a los alcaldes y que no se publicó especificaba el reglamento tipo que necesitaban tener los establecimientos educacionales como exigía el D.L. 2.200. En el reglamento se normaba sobre obligaciones y prohibiciones del personal de los establecimientos sin caracterizar la función docente como diferente a la de otros trabajadores.

profesional y los estudios de post-títulos como una garantía de un buen desempeño profesional.

La circular específica que el contrato de trabajo para los docentes de aula será de una jornada semanal de 30 horas cronológicas, lo que permite un desempeño de 36 horas pedagógicas semanales, sin perjuicio que se puedan hacer contratos por horas parciales de trabajo o, ampliar la jornada a 44 horas cronológicas. Se puntualiza que las horas de colaboración se realizan dentro de la jornada de trabajo.

La circular norma las vacaciones de los docentes. Se especifica que los profesores "tienen derechos al goce íntegro de sus remuneraciones durante los períodos de suspensión y de interrupción de sus actividades de acuerdo a lo señalado en el Calendario Escolar como si tuvieran actividad".

En estas nuevas disposiciones se está reconociendo que los docentes no pueden ser tratados de igual manera que otros trabajadores por la especificidad de su función y que necesitan ciertas condiciones para dar una educación de calidad.

El interés por el problema de la calidad de la educación también se expresa en el Plan Nacional de Educación de 1984 donde se prometía la "disminución progresiva del horario lectivo del profesor" y, la disminución progresiva del "número de alumnos por cursos". A la vez, se argumentaba que a partir de estas medidas se aumentaría el número de cursos, se disminuiría el horario de los profesores y el sistema requeriría de más profesionales.

Pero estas declaraciones fueron, absolutamente, contradictorias con la decisión de caducar el contrato a 8.000 profesores en el año 1986[36]. No es casual que el origen de estas medidas provengan de las autoridades económicas que están decididas a consolidar el proceso de traspaso de los establecimientos edu-

[36] De estos 8.000 profesores el 70% eran del sector municipal; un 20% del sector estatal de las Escuelas Técnico Profesionales y un 10% del sector particular subvencionado. Más de 3.000 profesores eran titulados y la mayoría tenía una vasta experiencia profesional. Ver. NAVARRO, Iván. "Situación de los Docentes sin Título", en *Estudios Pedagógicos Nº 12*, Santiago, Chile, 1986, pp. 97.

cacionales a las municipalidades y a reducir, definitivamente, los déficits presupuestarios.

Pero con estas medidas las remuneraciones y las condiciones de trabajo de los profesores se deteriora más. Algunos docentes despedidos son recontratados con sueldos inferiores a los que se cancelaban el año anterior. Así la ley de la oferta y la demanda permite abaratar el trabajo pedagógico, gracias a la gran cantidad de profesores desempleados. Por otra parte, los que están trabajando, obviamente, están más atemorizados y dependientes de la autoridad, lo que no permite ejercer un rol autónomo.

Otra consecuencia que se deduce de estos despidos, es la esterilidad de los esfuerzos de los docentes por formarse y perfeccionarse. Aunque en un principio se anunció que los despidos afectarían a los profesores sin título ésto no fue así, ya que más de un 30% de los profesores despedidos eran titulados.

En este contexto, después que los profesores han estado enfrentados a despidos masivos se publica una ley sobre normas especiales para el personal docente[37]. La nueva ley, si bien mantenía la adscripción de los docentes a la ley laboral común, tenía el valor de reconocer y abordar ciertas especificidades y problemas propios de la función docente que ésta no resolvía. Por otra parte, lo limitado de sus disposiciones impedía denominarla, propiamente, un Estatuto Docente, máxime cuando el término "estatuto" más bien es reservado en la tradición legal chilena a regulaciones propias de determinados sectores del servicio público y, en cambio, esta ley persistía en asignar a los profesores del sector municipal un "status" jurídico de derecho privado.

Un primer aspecto a destacar es el campo de la aplicación de la ley. Los profesores de colegios particulares pagados no se rigen por ella y a los colegios subvencionados particulares, y los técnicos profesionales privatizados se les aplica, únicamente, el título I de la Ley. En consecuencia los profesores quedan regidos por diferentes normas según el empleador al que sirven.

[37] Ley Nº 18.602. "Normas Especiales Para el Personal Docente que Indica", publicada en el Diario Oficial el 23 de Febrero de 1987. El gobierno lo denominó "El Estatuto Docente".

El título I contiene normas sobre vacaciones docentes, horario de trabajo similares a las que se habían estipulado en la Circular Nº 32 para los profesores municipalizados.

Respecto a las normas especiales que rigen para los profesores municipales se enfatiza que son relaciones de derecho privado. Pero en el caso que los docentes fueran despedidos por el Artículo 155-F del Código del Trabajo, que dice relación con necesidades de la empresa, además del desahucio estipulado para cualquier trabajador, se le deberá pagar una indemnización adicional equivalente al total de remuneraciones que hubiese recibido hasta el término del año laboral. Así, se protege al profesor en términos económicos ya que a mediados de año es más difícil encontrar trabajo. También, se protege al alumno para que los directores no cambien profesorado con frecuencia y asuman una responsabilidad en la calidad del trabajo docente.

Otro aspecto de la Ley que interesa destacar es la obligatoriedad de que cada Municipalidad tenga un sistema de escalafón, ingresos y promoción donde se reconozca méritos académicos, antiguedad y desempeño funcionario como también que los cargos sean provistos por concurso público. De alguna manera esta Ley viene a reconocer que la función docente necesita de cierto tratamiento especial en comparación a otros profesionales.

Pero durante estos 16 años los profesores han sufrido un deterioro de las condiciones de empleo y trabajo y en la representación simbólica de su rol que, obviamente, ha afectado en la factibilidad de un ejercicio profesional.

Si bien la Ley Nº 18.602 significó algunos avances, en términos de limitaciones a la jornada de trabajo, a su distribución interna entre "horas lectivas" y "horas de colaboración", de mayores grados de estabilidad en el empleo para los profesores del sector municipal y otras disposiciones, continuó la demanda por una legislación más radicalmente protectora y que reconociese con más fuerza la especificidad del trabajo docente.

Un proyecto alternativo elaborado por el Colegio de Profesores y presentado al gobierno el mismo año 1987, junto con cumplir los requisitos recién señalados intentaba, claramente, configurar el trabajo docente como "profesional". Explícitamente, a través de la denominación de la propuesta como "estatuto de la profesión docente" y mediante un conjunto de disposiciones, se avanzaba en

ese sentido, si bien combinándolo con el reconocimiento del carácter funcionario del trabajo docente en el sector público.

El proyecto, enarbolado por el Colegio de Profesores en la coyuntura de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989 y del cambio del régimen político, fue propuesto a la oposición al gobierno de Pinochet y la candidatura presidencial de Patricio Aylwin se comprometió a legislar en el mismo sentido.

Teniendo a la vista el proyecto del Colegio de Profesores, los aportes de la Ley 18.602 y también escuchando a otros sectores interesados, el gobierno del Presidente Aylwin ha elaborado y -recientemente- enviado al Congreso Nacional un proyecto de ley que establece un Estatuto de la Profesión Docente. En este cuerpo, explícitamente, se desea reconfigurar la docencia con un sentido profesional. En el mensaje que acompaña el envío del proyecto, se lee textualmente:

> "Un conjunto de situaciones, algunas históricas y de larga data y otras de origen más reciente, han dificultado la efectiva constitución del trabajo docente como profesión. A menudo se le ha tratado como trabajo funcionario y como una función técnico-operativa, en ambos casos subordinado a decisiones políticas, administrativas o profesionales ajenas a la práctica docente misma. La depreciación profesional del trabajo docente ha sido uno de los factores que más ha contribuido al deterioro de la educación. La ley misma no ha contribuido a una definición profesional de la docencia y se ha orientado más bien a su inserción administrativa o la ha tratado como un trabajo asalariado sin especificidad".
> "Es así como el proyecto de ley que se inicia en este mensaje busca, en primer lugar, *incentivar la profesionalización en el ejercicio de la labor docente*".

Al respecto, el proyecto de Estatuto incluye una primera parte, de común vigencia para todos los profesores independientemente de su dependencia, que regula los aspectos profesionales. En ella, se hace una definición de las funciones profesionales de la educación, que reconoce el nivel superior de la formación, norma el acceso al perfeccionamiento docente y establece los principio de participación, autonomía y responsabilidad profesionales.

Al reponer a los profesores del sector municipal su condición de servidores públicos, el proyecto estructura para ellos una carrera profesional flexible o desestructurada, que evita los rasgos de la clásica carrera funcionaria y, no obstante, valoriza la experiencia profesional, incentiva el perfeccionamiento y premia el desempeño en condiciones difíciles.

Este proyecto de Estatuto de nuevo representa un reconocimiento legal a las especificidades del trabajo docente y la normativa señalada supone una clara voluntad política de asignar a los docentes un rol de índole profesional.

2. Régimen de remuneraciones del sector docente

El supuesto central para abordar el tema de los sueldos de los profesores es que existiría una estrecha relación entre el régimen de remuneraciones y nivel de sueldos de una profesión y el grado de profesionalización efectiva que ésta alcance. Esta relación está dada por dos elementos:

a) El nivel de sueldos es un factor que influye en la calidad del desempeño de la función del profesor pues determina el nivel de vida y bienestar de éste y por tanto su motivación y satisfacción laboral como también sus posibilidades reales para perfeccionarse. Un nivel de sueldos suficientemente alto permite más satisfacciones en el trabajo y las condiciones materiales para una preparación permanente y así ejercer con propiedad y calidad sus funciones.

b) El nivel de sueldos se asocia al prestigio e influye en el grado en que una profesión atrae a individuos competentes para el ejercicio eficaz de ésta. Un requisito esencial para que una ocupación se profesionalice es tener un alto nivel de prestigio.

Por lo anterior una ocupación tendrá serios obstáculos para profesionalizarse si su nivel de sueldos es bajo, ya que sus integrantes estarán desmotivados, no tendrán las condiciones materiales para estar preparados para ejercer y por tanto tendrán bajo prestigio y no se atraerá a los individuos con el talento necesario.

Abordar el tema del nivel de sueldos y régimen de remuneraciones de

los docentes permite saber si favorece o no una definición profesional de su función. Nuestra hipótesis de trabajo es que "el régimen de remuneraciones y el nivel de sueldos existentes no favorecen la profesionalización del docente".

Para demostrar esta hipótesis, primero se estudiará, el régimen legal de remuneraciones y el nivel de sueldos que de éste se desprende para el período 1970-1990, para posteriormente, profundizar en la situación existente en marzo de 1990.

2.1 Régimen de remuneraciones en el período 1970-1990

Hasta 1973 el Estado asumía el rol protagónico en la promoción y administración de la Educación, por lo cual, la gran mayoría de los profesores trabaja para este empleador. Como todo funcionario público el profesor se regía por las normas del estatuto administrativo y por el conjunto de las regulaciones especiales incluidas el título VI, que ya se especificó en el capítulo anterior.

El Gobierno militar que se instala en 1973 comenzó una política de contracción del gasto público que, sumado a la situación de crisis económica significó una fuerte caida de los ingresos de los profesores. La primera medida fue incorporar a los docentes a la Escala Unica de Remuneraciones[38] (EUR) en condiciones vejatorias especialmente si se compara con las remuneraciones de otros profesionales del sector fiscal. Por ejemplo, el profesor básico sin título es encasillado en el grado 30 y el titulado en el grado 28. Por su parte, el profesor de enseñanza media titulado es encasillado en el grado 25, lo que se puede interpretar como una desvalorización a la profesión docente.

Con el objeto de mejorar esta situación se dictó el D.L. Nº 1.285/75 que reubica en mejores condiciones a los profesores y por lo tanto mejora sus sueldos, pero, simultáneamente reduce los aumentos por trienios a sólo el 100% del sueldo base, lo que en la práctica anula el mejoramiento anterior, especialmente, para los profesores con más experiencia profesional.

En 1978, como ya se dijo, se dicta la Ley Nº 2.327. La carrera docente

[38] Ley Nº 272 de 1973.

norma sobre un conjunto de escalafones adscritos a la EUR, distintos para el personal docente directivo y el docente de aula; para cada una de las ramas de la enseñanza (básica, diferencial y media) y se agregan escalafones para los no titulados. Los escalafones en sí consisten en grados de la escala única de remuneraciones dentro de los cuales el docente puede progresar. Para la enseñanza básica, pre-básica y diferencial los escalafones de docentes directivos están entre los grados 14 al 9 y para docentes de aula los grados 20 al 15. En la enseñanza media los docentes directivos se mueven en los grados 12 al 8 y los docentes de aula en los grados 18 al 13. Se aprecia una discriminación entre los escalafones de los docentes de aula y los docentes directivos.

Las remuneraciones quedaron compuestas por el sueldo del grado respectivo más una asignación bienal y una asignación por título equivalente al 100% de la de otros profesionales para jornadas de 44 horas; 50% para jornadas de 30 horas (para jornadas de menos de 30 horas, no hay asignación de título).

En cuanto al horario semanal, se fijó en 44 horas cronológicas para los docentes directivos y 30 horas cronológicas para los docentes de aula, a diferencia de las 30 horas pedagógicas que debían cumplir los docentes básicos antes de 1978 y las 36 horas cronológicas del docente medio, incluidas las horas de cátedra. De hecho esto implica una rebaja en sus remuneraciones al aumentarles el horario de trabajo.

En resumen, la ley que reguló la carrera docente fue discriminatoria en contra de los docentes de aula: aumentó la jornada de trabajo semanal, quitó importantes beneficios al profesor y no significó un aumento de sueldos. Si bien se sube en la EUR se pierden los aumentos trienales en favor de bienios, lo que favoreció a los profesores recién egresados al servicio en desmedro del docente con más antiguedad en el cargo y por tanto con más experiencia profesional.

Con la municipalización el profesor pasa a ser un trabajador privado que se rige por las normas del Código del Trabajo y del D.L. Nº 2.200 como ya se especificó. Al mismo tiempo que se terminan los derechos especiales para el profesorado estatal, se dicta la Ley Nº 18.018 que termina con las regulaciones de salarios mínimos para los docentes del sistema privado.

El descontento del profesorado y el deterioro en la calidad de la educación llevaron al gobierno a dictar la Ley Nº 18.602, modificada por la Ley Nº 18.618/87, ya comentada.

Para graficar el efecto de esta normativa sobre los sueldos de los profesores véanse los Cuadros Nºs. 1, 2 y 3.

Los Cuadros Nºs. 1 y 2 muestran la pérdida de ingresos del profesorado en el período 1973-1980 frente al aumento de salarios del período 1970-1973; el Cuadro Nº 3 permite comparar esta situación con lo ocurrido posteriormente a la municipalización. Se puede afirmar que los sueldos han continuado cayendo ya que el sueldo promedio del profesor básico en 1990 está apenas por sobre el sueldo del profesor básico con 0 años de servicio en 1981, mientras que para el profesor medio el sueldo promedio de 1990 está bajo el sueldo con 0 años de sevicio de 1981. En síntesis, durante la gestión del anterior gobierno bajaron bruscamente los sueldos de los profesores, a lo que se suma el efecto del proceso de municipalización, que revirtió las tendencias al mejoramiento de éstos entre 1976 y 1979, como se observa en el Cuadro Nº 1.

Cuadro Nº 1
REMUNERACIONES DEL PROFESOR DE ENSEÑANZA MEDIA
(En pesos de Marzo de 1990)(a)

	Remuneración al iniciar la carrera		Remuneración al terminar la carrera	
Fecha	**Pesos**	**Porc.**	**Pesos**	**Porc.**
Enero 1971	69.065	100,0	165.756	100,0
Enero 1972	77.485	112,2	185.961	112,3
Enero 1973	77.544	112,3	186.106	112,4
Enero 1974	56.959	82,5	136.699	82,5
Enero 1975	37.396	54,1	89.751	54,1
Enero 1976	41.942	60,7	79.944	48,2
Enero 1977	45.321	66,7	90.649	54,7
Enero 1978	47.101	69,1	95.509	57,6
Sept. 1979	56.864	82,3	96.574 (b)	58,3

FUENTE: PIIE, *Las Transformaciones Educacionales Bajo el Régimen Militar*, PIIE, Stgo., 1984.

(a) El cuadro fue actualizado según IPC del INE.

(b) Más bienios que son variables según la fecha de ascenso al grado 13, no pudiendo exceder del 22% del sueldo indicado (máximo $117.822).

Cuadro Nº 2
REMUNERACIONES DEL PROFESORADO
(En pesos de Marzo de 1990)(a)

		Remuneraciones(b)			
		1 de Enero de 1972		30 de Abril de 1981	
Tipo de profesor	**Años de serv.**	**Pesos**	**Porc.**	**Pesos**	**Porc.**
Enseñanza Básica(c)	0	64.977	100%	55.152	84.8%
	30	155.941	100%	109.360	70.3%
Enseñanza Media(d)	0	87.591	100%	68.315	77,9%
	30	210.224	100%	131.274	62,4%

FUENTE: Ibid. Cuadro Nº 1.

(a) La actualización se hizo según el IPC del INE.
(b) Las remuneraciones de 1972 son imponibles en su totalidad, en las de 1981 sólo son imponibles $49.890 y $85.917 en el caso de los profesores de Ens. Básica con 0 y 30 años de servicio respectivamente; y $56.861 y $100.229 en el caso de profesores de Ens. Media.
(c) En 1972 debía cumplir una jornada de 30 horas pedagógicas; en 1981 30 horas cronológicas.
(d) En 1972 debía cumplir 36 horas pedagógicas; en 1981 30 horas cronológicas.

Cuadro Nº 3
RENTA BRUTA PROMEDIO DEL PROFESORADO BASICO Y MEDIO(a)

	Tipo de Institución			
Tipo de Profesor	**DAEM**	**Corporac. Municip.**	**Particular Subvenc.**	**Promedio**
Profesor Básico	66.210	68.490	49.770	62.070
Profesor Media C.H.	67.710	73.050	55.890	64.080

FUENTE: Arancibia, Susana et al., *Análisis de Remuneraciones del Sector Subvencionado*, Ministerio de Educación, Santiago, 1990.

a) Los datos están expresados en pesos de 1990 y no expresan la renta promedio real sino que el valor de la hora promedio asimilada a una jornada completa de 30 horas.

Otro elemento digno de destacar es la tendencia que se observa durante todo el gobierno anterior a disminuir las diferencias de salario entre el profesor básico y el medio. Por ejemplo (véase el Cuadro Nº 1) el profesor de educación básica con 0 y 30 años de servicio ganaba el equivalente al 74,18% del sueldo de un profesor de Educación Media en 1972, mientras que en 1981 este porcentaje subía al 80,73% para 0 años de servicio y 83,30% para 30 años. En 1990, entre tanto, el sueldo promedio de un profesor básico casi es igual al de un profesor de enseñanza media pues representa un 96,86% de éste como nos lo indica el Cuadro Nº 3.

Significativa también es la homogenización que se tiende a producir entre los sueldos mínimos y máximos en relación a los años de servicio hasta antes de la municipalización. Es así que viendo el Cuadro Nº 1 se observa que en 1972 el sueldo de un docente con 30 años de servicio era 2,4 veces superior al sueldo de quién tenía sólo 0 años de servicio, en tanto que en 1981 esta relación se reducía a 1,9 veces. En 1990 la homogenización parece revertirse, pero esta vez la fuente de heterogeneidad de remuneraciones no sería tanto los años de experiencia como el tipo de establecimiento en que se trabaje (véase Cuadro Nº 3).

Estas medidas son significativas en términos de la tendencia a la proletarización del docente ya que no se toma en consideración los años de formación, la experiencia profesional y sus sueldos están regidos por el tipo de establecimiento que se trabaja.

2.2 *Situación de sueldos en marzo de 1990*

Los datos utilizados para el estudio de la situación salarial del profesorado en 1990 se obtuvieron de una encuesta nacional realizada por el Ministerio de Educación en marzo de 1990[39]. La información básica presentada consiste en valores promedio de hora semanal de trabajo. Con el fin de obtener sueldos de

[39] La información hasta ahora publicada de esta encuesta se encuentra en el estudio: ARANCIBIA, Susana et. al. *Análisis de Remuneraciones del Personal del Sector Subvencionado, Marzo* 1990. Se trata de un estudio preliminar representante del 94% de los establecimientos que recibieron subvención en Marzo de 1990.

jornada completa se multiplicó este valor por el número de horas que tiene la jornada completa semanal es decir, 44 horas cronológicas para los docentes directivos y 30 horas cronológicas para los docentes de aula.

En el Cuadro Nº 4 se presenta una completa información de los sueldos promedio de los docentes de jornada completa por tipo de institución y tipo de docente.

En este cuadro se aprecian diferencias evidentes entre los sueldos de los docentes directivos y los docentes de aula. En el Cuadro Nº 5 se grafica mejor esta diferencia: los docentes directivos, en promedio, ganan $ 122.184 mientras que los docentes de aula de enseñanza básica o media científico-humanista, per-

Cuadro Nº 4
SUELDOS PROMEDIO DE LOS DOCENTES
(En pesos de Marzo de 1990)

Tipo de Docente(a)	Tipo de Institución DAEM(b)	Corporac. Municipal	Particular Subv.(c)	Promedio
Director	120.604	139.480	124.564	126.236
Miembro UTP	110.440	115.368	97.196	106.524
Educ. Parvularia	58.890	63.240	44.760	54.840
Educ. Básica	66.210	68.490	49.770	62.070
Educ. Diferencial	67.800	68.340	47.790	61.350
Educ. Media C.H.	67.710	73.050	55.890	64.080
Educ. Media T.P.	72.330	72.600	56.430	64.380
Educ. Adultos	74.730	62.760	45.360	65.100

FUENTE: Ibid. Cuadro Nº 3.

a) Docentes directivo y miembro de UTP asimilados a 44 horas, el resto de docentes de aula asimilado a 30 horas.
b) Los DAEM son establecimientos educacionales cuya administración ha sido traspasada a las municipalidades.
c) Corporaciones Municipales son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro que administran establecimientos educacionales pertenecientes a las municipalidades.

Cuadro Nº 5
REMUNERACIONES PROMEDIO DE DOCENTES DIRECTIVOS vs. DOCENTES DE AULA
(En pesos de Marzo de 1990)

	Tipo de Institución			
Tipo de Docente(a)	DAEM	Corporac. Municipal	Particular Subvenc.	Promedio
Directivo	118.813	134.325	117.873	122.184
De aula(a)	66.514	69.634	51.508	62.546
Relación Aula Directivo	55,98%	51,84%	43,69%	51,19%

FUENTE: Ibid. Cuadro Nº 3.

a) Considerando sólo profesor básico y medio.

ciben en promedio sólo $ 62.546, lo que significa que un docente de aula gana el 51,19% de lo que gana un directivo (véase Cuadro Nº 5).

Interesa destacar las diferencias de sueldos entre los distintos tipos de unidad educativa. En general, los sueldos más altos se encuentran en las Corporaciones Municipales, luego siguen los DAEM, y muy por debajo se encuentran los sueldos de los colegios particulares subvencionados. Con el objeto de mostrar claramente la diferencia entre los colegios particulares subvencionados y los Municipales (Corporaciones y DAEM) se presenta el Cuadro Nº 6, y su síntesis en el Cuadro Nº 7.

En el Cuadro Nº 6 se puede observar que los sueldos de los profesores de aula de colegios particulares son más bajos que los sueldos de profesores de colegios municipalizados. En básica son el equivalente al 74,40% de los municipalizados y en enseñanza media son el equivalente al 80,24% de los municipalizados. Las diferencias de sueldos entre los colegios municipalizados y los particulares subvencionados es mayor en los docentes de aula que en los docentes directivos, ya que, para estos últimos, los sueldos de los colegios subvencionado representan el 94,96% de los sueldos de colegios municipalizados. Eso podría tener por causa un fenómeno a menudo denunciado por profesores de colegios

Cuadro Nº 6
REMUNERACIONES PROMEDIO DE LOS DOCENTES DE COLEGIOS MUNICIPALIZADOS vs. COLEGIOS PARTICULARES SUBVENCIONADOS POR TIPO DE DOCENTE
(En pesos de Marzo de 1990)

	Tipo de Institución			
Tipo de Docente	**Municipalizado**		**Particular Subvenc.**	
De aula Básico	66.899	100,00%	49.770	74,40%
De aula Medio C.H.	69.648	100,00%	55.890	80,24%
Directivo	124.124	100,00%	117.873	94,96%

FUENTE: Ibid. Cuadro Nº 3.

Cuadro Nº 7
REMUNERACIONES PROMEDIO DE LOS DOCENTES DE COLEGIOS MUNICIPALIZADOS vs. COLEGIOS PARTICULARES
(En pesos de Marzo de 1990)

	Tipo de Institución			
Tipo de Docente	**Particular Municip.**		**Particular Subvenc.**	
Profesor de Aula	67.498	100,00%	51.508	76,31%

FUENTE: Ibid. Cuadro Nº 3.

subvencionados, los sostenedores de estos colegios podrían estar colocando a familiares o personas cercanas a ellos en estos cargos y asignándoles un sueldo relativamente alto[40].

[40] Entrevista a profesores de Colegios Subvencionados.

En resumen, se puede afirmar que existen muy bajos sueldos para los docentes de aula. Interesa remarcar que existen dos fuentes importantes de heterogeneidad de sueldos, uno es la labor específica realizada, esto es, si es directiva o de aula y, el otro, es el tipo de institución en el que trabaja. Se puede afirmar que las variables que influyen en la asignación de sueldos no corresponden a criterios de profesionalización o de calidad en el trabajo.

A continuación el análisis se centrará en la relación de la variable sexo con el nivel de sueldo para explorar algunas hipótesis. El Cuadro Nº 8 muestra que la hora promedio de trabajo semanal es mejor pagada en los hombres que en las mujeres y que esta diferencia de sueldos es más importante en el nivel directivo donde el sueldo de una mujer es el 93,% del de un hombre. Por otro lado, en la docencia media o básica son las mujeres quienes reciben un sueldo promedio superior. A pesar de lo anterior, las diferencias de sueldo por sexo no son de magnitud importante.

Si se centra la mirada en las diferencias por sexo disgregando por tipo de unidad educativa, se encuentra que los sueldos son muy igualitarios en los DAEM y un poco menos en las Corporaciones Educativas. Se aprecia la existencia de una gran diferencia en los Colegios Particulares Subvencionados, donde en todos los tipos de trabajo docente, tienen mejor sueldo los hombres que las mujeres (a excepción de la educación de adultos). Tanto es así que en los cole-

Cuadro Nº 8
SUELDOS Y VALOR HORA PROMEDIO POR SEXO
(En pesos de Marzo de 1990)

Sexo	Valor hora Promedio	Tipo de Docente		
		Directivo	De aula(a)	Bás. y Med.
Mujer	2.134,42	117.902	61.870	62.558
Hombre	2.280,86	126.764	62.960	62.477
% Mujer/Hombre	93,58%	93,00%	98,27%	100,13%

FUENTE: Ibid. Cuadro Nº 3.

a) Incluye Básica, Media, Párvulos, Adultos, Diferencial, Técnico-Profesional.

Cuadro Nº 9
SUELDOS PROMEDIO POR SEXO, TIPO DE DOCENTE, TIPO DE UNIDAD EDUCATIVA
(En pesos de Marzo de 1990)

		Tipo de Docente		
Tipo de Unidad Educ.	**Sexo**	**Directivo**	**Aula(a)**	**M.-Bás.(b)**
DAEM	Hombre	118.942	66.751	65.926
	Mujer	118.733	66.379	66.769
Corporación Municip.	Hombre	140.559	70.873	70.686
	Mujer	129.913	68.793	69.315
Part. Subvencionado	Hombre	130.500	54.324	53.494
	Mujer	107.020	50.100	50.587

FUENTE: Ibid. Cuadro Nº 3.

a) Incluye todos los tipos de docente de aula incluyendo Básica y Media.
b) Incluye sólo Básica y Media.

gios particulares subvencionados el sueldo de una mujer, en promedio de todos los tipos de docentes, es sólo el 86,05% del de un hombre.

Esto nos lleva a hipotetizar que en el juego del libre mercado los dueños de colegios particulares prefieren contratar a profesores hombres. Las razones que estos tengan pueden ser, por ejemplo, que los hombres no corren riesgos de embarazo o de faltar al trabajo por enfermedad de los hijos, o simplemente porque las mujeres aceptan remuneraciones más bajas. Por otra parte, se puede pensar que la mujer acepta peores condiciones de empleo porque el trabajo docente es compatible con las labores de "dueña de casa". En nuestra sociedad machista el rol de sostenedor económico del hogar es desempeñado por el hombre lo que disminuye la presión sobre la mujer para obtener un buen sueldo. Otro elemento que está en nuestra cultura es la falta de práctica de la mujer para disputar y entrar en confrontaciones directas por mejores condiciones de empleo. Si esto es real, se puede pensar que, por la composición mayoritariamente femenina del sector docente, aumenta la dificultad para obtener una mejoría de los sueldos en condiciones de libre mercado.

Cuadro Nº 10
VALOR HORA PROMEDIO POR SEXO Y TIPO UNIDAD EDUCATIVA
(En pesos de marzo de 1990)

Sexo	DAEM	Corp. Munic.	Part. Subv.
Hombre	2.340,18	2.566,79	2.054,52
Mujer	2.263,91	2.378,36	1.764,56
% Mujer/Hombre	96,74%	92,66%	86,05%

FUENTE: Ibid. Cuadro Nº 3.

Resulta interesante analizar información adicional que permite conocer sueldos promedios máximos y mínimos por tipo de unidad educativa. Con el fin de estimar el grado de homogeneidad interna de las remuneraciones de los docentes. (Véase Cuadro Nº 11).

Cuadro Nº 11
SUELDOS PROMEDIO MAXIMOS Y MINIMOS POR TIPO DE UNIDAD EDUCATIVA Y POR TIPO DE DOCENTE(a)
(En pesos de Marzo de 1990)

Tipo de Docente	Corpor. Municip.		DAEM		Particular	
Subvencionado	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima	Mínima
Directivo	207.240	98.692	225.940	47.960	230.296	27.984
U.T.P.	185.724	71.280	227.216	36.916	255.464	50.468
Educ. Parvularia	125.190	45.630	139.790	34.710	94.200	18.600
Educ. Básica	107.940	51.330	121.800	39.960	110.940	17.160
Educ. Diferencial	106.350	39.180	104.640	19.560	130.980	18.300
Educ. Media C.H.	105.630	51.600	112.800	21.300	147.810	25.320
Educ. Media T.P.	140.250	49.260	127.860	42.060	97.320	19.260
Educ. Adultos	114.650	40.650	160.800	42.840	153.600	20.040

FUENTE: Ibid. Cuadro Nº 3.

a) El sueldo promedio máximo o mínimo del documento del MINEDUC se obtiene "del promedio de personas en igual desempeño y el mismo tipo de dependencia administrativa por comuna".

Para clarificar los datos del Cuadro Nº 11 se construyó el Cuadro Nº 12 que indica como índice de disimilitud el número de veces que el sueldo mínimo está contenido en el sueldo máximo. Los resultados en cuanto a heterogeneidad son evidentes. Las Corporaciones tienen los sueldos más homogéneos seguido de cerca por los DAEM, entre tanto, los colegios particulares subvencionados son los que tienen las mayores diferencias internas (véase Cuadro Nº 12).

Esta heterogeneidad y los bajos sueldos de la educación particular se pueden explicar por el menor porcentaje de la subvención estatal que éstos colegios destinan al pago de remuneraciones. Se puede apreciar que mientras los DAEM y las corporaciones destinan a nivel nacional un promedio de 90,56% y 95,44% respectivamente de la subvención al pago de sueldos, los colegios particulares subvencionados sólo destinan el 67,40% (veáse Cuadro Nº 13).

El bajo porcentaje de la subvención estatal que los colegios particulares subvencionados destinan al pago de sueldos es aún menor en el caso de colegios subvencionados no vinculados a entidades sin fines de lucro. Esto se desprende

Cuadro Nº 12
INDICE DE HETEROGENEIDAD POR TIPO DE UNIDAD EDUCATIVA Y TIPO DE DOCENTE
(En pesos de Marzo 1990)

Tipo de Docente	Tipo de Unidad Educativa		
	Corp. Munic.	DAEM	Part. Subv.
Director	2.099	4.711	8.229
Miembro U.T.P.	2.605	6.150	5.061
Educación Parvularia	2.743	4.025	5.064
Educación Básica	2.102	3.048	6.465
Educación Diferencial	2.714	5.349	7.157
Educación Media C.H.	2.047	5.295	5.837
Educación Media T.P.	2.847	3.039	5.052
Educación Adultos	2.811	3.753	7.664

FUENTE: Ibid. Cuadro Nº 3.

Cuadro Nº 13
PORCENTAJE DE SUBVENCION DESTINADA A SUELDOS

	Tipo de Unidad Educativa		
	DAEM	**Corp. Municip.**	**Part. Subvenc.**
Región Metropolitana	114,25%	99,49%	67,40%
Total Nacional	90,56%	95,44%	67,24%

FUENTE: Ibid. Cuadro Nº 3.

de un estudio realizado por el Taller de Estudios de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano[41]. Allí se afirma que, de una muestra representativa del 20% de estos establecimientos de la Región Metropolitana, el porcentaje de subvención destinado a sueldos era menos del 60% (59,14%).

Resumiendo, los Colegios particulares subvencionados no sólo concentran los sueldos más bajos sino que tienen una importante heterogeneidad interna (que se refleja en las diferencias entre sus sueldos máximos y mínimos) producto, posiblemente, de la existencia de dos clases de colegios subvencionados; por un lado los colegios subvencionados ligados a instituciones sin fines de lucro y, por otro, la educación subvencionada con fines de lucro. En este último tipo de establecimiento se concentran las condiciones de sueldos más desmedradas de la Región Metropolitana.

A continuación, para profundizar en el estudio de los sueldos de los profesores en relación a los de otros profesionales de similar cualificación, como también para analizar la incidencia de los años de experiencia en la determinación de los sueldos en la educación municipal, se analizará la información de una corporación educacional.

[41] Aparece un resumen de éste en el Diario "La Epoca" el 20 de Mayo de 1990, p. 26, bajo el título "Conflicto en la Educación Particular Subvencionada".

2.3 *Análisis de un caso: la Municipalidad de Ñuñoa*

La Municipalidad de Ñuñoa es la entidad que administra la comuna del mismo nombre, la cual forma parte de la Provincia de Santiago en la Región Metropolitana. Es una comuna de clase media, con una buena infraestructura educacional y un prestigio elevado en relación al nivel cultural y educacional de sus habitantes. El servicio educacional de la comuna está a cargo de una Corporación Municipal de Desarrollo Social.

La posibilidad de acceso a la información necesaria para graficar los problemas que queremos identificar ha sido uno de los criterios considerados para focalizar nuestra atención en esta comuna. Es por esto que los datos que arroje el análisis que se realizará a continuación no se pueden generalizar. El estudio de este caso nos permitirá conocer en mayor profundidad e identificar factores que complejizan las tendencias de los datos nacionales recién analizados.

A partir de los datos entregados por la Corparación, fundamentalmente de sueldos del mes septiembre de 1990, se hará una comparación de los sueldos de los docentes de aula con docentes directivos, luego se relacionará el sueldo de los docentes de aula con los de otros profesionales de la misma Corporación. Por último, se estudiará la relación entre los sueldos y los años de servicio para un liceo de esta comuna, con el fin de conocer como se valora al docente en relación a otros profesionales con similares años de experiencia. Finalmente se verá si las diferencias de sueldos entre los docentes obedecen a criterios de profesionalización o no.

Relación entre sueldos de docentes de aula y docentes directivos

Los sueldos de los docentes de aula son significativamente inferiores a los de los docentes directivos confirmándose la relación encontrada a nivel nacional (esta relación puede estar un poco distorsionada en esta comuna ya que, en promedio, el profesor de aula tiene menos antiguedad que el docente directivo).

También en esta Municipalidad se aprecia que el promedio de sueldo docente de aula es muy superior al promedio nacional lo que permite afirmar que las Municipalidades con más ingresos tienen posibilidades de brindar mejores condiciones de empleo y posiblemente de trabajo.

Cuadro Nº 14
SUELDOS PROMEDIO Y ANTIGUEDAD PROMEDIO POR CARGO DOCENTE
(En pesos de Septiembre de 1990)

Cargo	Núm. Func.	Sueldo Mínimo	Sueldo Máximo	Antig. Mín.	Antig. Máx.	Prom. Sueldo	Prom. Antig.
Director	17	125.997	184.303	17	37	157.033	28
Sub-director	21	109.998	190.000	11	38	148.893	26
Insp. General	33	81.163	160.986	15	34	125.051	25
Jefe Técnico	19	80.679	156.269	11	33	115.454	25
Orientador	18	65.833	147.099	0	38	114.342	21
Doc. Aula(a)	627	50.800	124.901	0	41	76.303	17

FUENTE: I. Municipalidad de Ñuñoa.

a) Asimilado a 30 horas cronológicas.

La Corporación Municipal de Desarrollo Social en el Area Educación mantiene a su servicio a otros profesionales no docentes. Interesó comparar la situación de los docentes con otros profesionales con igualdad de antiguedad y con jornada completa.

El sentido de realizar la comparación es evaluar dos situaciones teóricamente iguales: profesionales docentes y no docentes universitarios con años de estudio equivalentes. Esto permitirá evaluar si la profesión docente es valorada, en términos de sueldos, como una verdadera profesión de rango universitario.

La comparación será realizada entre profesionales no docentes del sector educación de la C.M.D.S. de Ñuñoa y docentes de un liceo de esta comuna (Véase Cuadro Nº 15).

Se puede observar en el Cuadro Nº 15, que con igual antiguedad, los sueldos de los docentes son inferiores a los de las asistentes sociales y de los sicólogos si se calcula por jornada de trabajo. Si se calculan los sueldos por valor hora de trabajo profesional se aprecian diferencias. Los docentes con 20 ó 7 años de servicio ganan más que las Asistentes Sociales con igual o similar cantidad de años. Esto se revierte en los docentes que ingresan al servicio o que tienen mucha antiguedad en él, ya que ganan menos que otros profesionales.

Cuadro Nº 15
SITUACION DE LOS PROFESIONALES EN EL SECTOR EDUCACION
(En pesos de Septiembre de 1990)

Profesionales	Sueldo(a)	Antigüedad	Nº de Prof.
Asistente Social	144.316	25 años	1
Docente de Aula	88.338 (b)	25 años	6
Asistente Social	105.000	20 años	1
Docente de Aula	86.743 (b)	20 años	4
Asistente Social	100.746	7 años	1
Docente de Aula	69.889 (b)	8 años	2
Psicólogo	125.000	1 año	1
Docente de Aula	54.657 (b)	1 año	4

FUENTE: I. Municipalidad de Ñuñoa.

a) El sueldo de un docente de aula está asimilado a una jornada completa, es decir 30 horas cronológicas y los otros profesionales se calculan con 44 horas.

b) El sueldo de los docentes de aula es el promedio de sueldos de los profesores con la antigüedad respectiva en el liceo.

Por otra parte, el hecho que la jornada del docente se considera de 30 horas semanales dificulta su profesionalización, ya que uno de los requisitos de ésta es la dedicación de tiempo completo.

No pretendemos asegurar que esta relación se cumpla para el conjunto de los docentes y otros profesionales, ya que la muestra utilizada no tiene validez estadística. Se presenta esta situación como un ejemplo de lo que ocurre a nivel de esta comuna, y que gráfica condiciones de empleo cuyas tendencias podrán ser similares en universos más amplios.

Relación entre sueldos docentes y antiguedad

Para estudiar esta relación se dispone de los sueldos y la antiguedad de los docentes de aula de un liceo de Ñuñoa (los sueldos están asimilados a 30 horas cronológicas).

Lo primero que constatamos es la existencia de amplias diferencias de ingreso a igual antiguedad. Por ejemplo, con 0 años de servicio encontramos que un docente puede tener un sueldo de $ 50.800 o uno de $ 96.434; a los 18 años de antiguedad hay sueldos de $ 54.800 y $ 83.938; por último, a los 25 años de servicio hay sueldos de $ 102.375 y otro de $ 69.925; para sistematizar esta información y presentarla más ordenadamente se construyó el Cuadro Nº 15, que agrupa a los docentes en tramos de 3 años de servicio, presentando el sueldo máximo y el mínimo por tramo. La diferencia existente entre estos valores nos indica que la antiguedad no es un criterio que tenga relevancia para definir el nivel de sueldos.

Para confirmar esta afirmación se calculó la correlación de Pearson entre el sueldo y los años de antiguedad. Esta dió un valor de r = 0,78 y el r2 = 0,6143, lo que significa que la variación de los sueldos puede atribuirse en un 61,43% a la variable años de servicio y un 38.57% queda inexplicado.

Cuadro Nº 16
SUELDOS MAXIMO, MINIMO Y PROMEDIO DE LOS DOCENTES DE UN LICEO POR AÑOS DE SERVICIO
(En pesos de Septiembre de 1990)

Años de Servicio	Sueldo Promedio	Núm. de Docentes	Sueldo Máximo	Sueldo Mínimo
31 o más	92.301	7	102.711	83.968
28 - 30	95.951	4	102.530	89.559
25 - 27	90.455	16	102.375	69.925
22 - 24	89.221	6	99.873	70.939
19 - 21	84.112	15	102.147	70.638
16 - 18	75.095	8	83.938	54.800
13 - 15	73.957	7	83.682	65.907
10 - 12	65.078	9	67.656	54.800
7 - 9	65.857	6	76.121	60.658
4 - 6	54.311	4	56.466	49.160
0 - 3	61.267	12	96.434	50.800

FUENTE: I. Municipalidad de Ñuñoa.

Concluyendo se aprecia que la relación entre años de servicio y sueldo se ha debilitado a partir de la Municipalización en la Comuna de Ñuñoa. Igualmente, no pretendemos que esta afirmación tenga validez para un universo mayor que el comprendido en la comuna en estudio, sin embargo creemos que grafica una situación que podría ser generalizada.

2.4 Resultados

Podemos efectivamente confirmar nuestra hipótesis inicial que el nivel de sueldos y el régimen de remuneraciones no favorecen la profesionalización del docente. Afirmamos esto porque:

a) Se ha producido un agudo deterioro del nivel general de sueldos del profesorado lo que afecta su nivel de vida y repercute en su motivación personal para el trabajo, en su "status" social y en las posibilidades reales para desarrollar actividades culturales y de perfeccionamiento que son esenciales para un buen trabajo profesional.

b) Los sueldos de los docentes de educación media y básica se homogenizan debido al mayor deterioro que sufren los primeros. Esto permite afirmar que los distintos niveles de formación en especial la formación universitaria no son recompensadas diferencialmente. Los profesores de enseñanza media estudian cinco años y los profesores de enseñanza básica sólo estudian tres o cuatro años. Complementaria a esta medida es la falta de consideración de los años de experiencia profesional en la fijación de sueldos.

c) Paralelamente a esta homogeneización, los sueldos de los docentes se diferencian por otros criterios que no tienen relación con el desempeño funcionario, como por ejemplo, el tipo de unidad educativa en que se desempeña el docente. Interesa destacar que los sueldos más bajos se concentran predominantemente en el sector particular subvencionado, específicamente el ligado a instituciones con fines de lucro.

d) El sueldo del profesor es más bajo que el de otros profesionales de similar calificación. Esto refleja menor prestigio y la poca valoración social de la docencia (si es que esta valoración fuera posible de ex-

presar en sueldos).

e) Los sueldos de los docentes de aula son significativamente más bajos que los de los docentes directivos.

En suma, un profesorado con un sueldo bajo, librado a las fuerzas del mercado y estratificado en torno a variables tales como el tipo de establecimiento en que trabaja, sin relación con la calidad del trabajo docente desempeñado o a la formación recibida, configura un cuadro de segmentación social del profesorado y proletarización de algunos segmentos de éste como los profesores de aula. Todo lo anterior está expresando una asignación estatal de un rol puramente técnico y no profesional a los docentes chilenos.

Conclusiones

En la consideración de las condiciones de empleo y de trabajo de los docentes en Chile, el análisis de la evolución de las normas oficiales al respecto, llevó a las siguientes conclusiones sobre la asignación estatal de rol docente a este sector social:

1. El sustrato histórico fundamental en lo referente a la normativa sobre condiciones de empleo y trabajo, está representado por los estatutos que, antes de 1973, tuvieron larga y significativa vigencia para el profesorado del sector estatal, que era muy mayoritario en este sector. Dichas normativas, que eran minuciosamente detalladas, enmarcaban el desempeño de los educadores en un esquema funcionario de servicio público, que expresaba una asignación estatal de rol no profesional, que implícitamente lo caracterizaba como un rol operativo o a lo sumo, un rol de carácter técnico.

2. En el marco del régimen autoritario entonces imperante, la Ley de Carrera Docente de 1978 se mantuvo en el esquema de una normativa funcionaria y no profesionalizante. Intentó, por primera vez, configurar una carrera que promoviera al docente de aula. Sin embargo, jerarquizó desmedidamente al personal directivo y subordinó al de aula, alejándose aún más de la posibilidad de contribuir a una eventual profesionalización del rol docente. En el mismo sentido, operaron di-

versos reglamentos relativos a la organización y funcionamiento de los establecimientos escolares, los cuales profundizaron y legalizaron una división del trabajo segmentadora, que tendía a descualificar el desempeño de los docentes de aula y a reforzar el rol de los directores y de los equipos técnico-pedagógicos, los cuales se acercaron a un rol profesional, en la misma medida que los maestros de aula seguían alejándose de él.

3. Sobre los procesos señalados, se superpuso, a partir de 1979, el de "privatización" de las condiciones de contratación y empleo de los docentes. Esta nueva normativa, junto con significar un desconocimiento en la ley, de la especificidad de la función docente, reforzó aún más las tendencias de desprofesionalización y suscita la imagen de "proletarización" de los docentes. En efecto, el profesorado fue sometido a la normativa laboral común (el Código del Trabajo), por entonces muy desfavorable a los trabajadores, y perdió los efectos protectores de la tradicional normativa de carácter funcionario.
   La asignación de rol aquí expresada, favorecía claramente una concepción puramente operativa o técnica de la docencia.

4. Una de las condiciones de empleo en la que más claramente se podría encontrar un basamento para la asignación de determinado tipo de rol, es la remuneración. En este orden, el análisis reveló un claro deterioro de los niveles de remuneraciones en el período estudiado y, al revés de las tendencias homogeneizadoras del período anterior a 1973, se observa una fuerte diferenciación de los salarios. En efecto, se encuentra una amplia diferencia en los promedios de remuneraciones entre los docentes bajo administración municipal y los dependientes de empleadores privados, en los que éstos últimos y especialmente los de los nuevos establecimientos lucrativos, han experimentado rebajas particularmente graves. Se encuentra también una marcada agudización de las diferencias de salarios entre los directivos y los docentes de aula, en perjuicio de estos últimos, y una diferencia leve en desmedro del personal femenino. De todo lo anterior se desprende que la normativa sobre remuneraciones y el juego de mercado que determina sus niveles, no contribuyen en absoluto a crear condiciones de profesionalización. Por el contrario, proyectan una imagen que resta el requisito de prestigio social a una posible configuración de rol profesional.

5. No obstante lo anterior, las tendencias señaladas parecen comenzar a evolucionar en sentido diferente. El gobierno democrático recientemente instaurado, ha presentado a consideración del parlamento un proyecto de estatuto legal de la docencia que, a pesar de su insuficiencia en materia de remuneraciones, implica una clara y explícita voluntad de asignación de un rol profesional. Su probable pronta aprobación, significaría sólo el comienzo de un nuevo proceso en el que la normativa oficial tendría que operar sobre una larga tradición de índole funcionaria, favorable al desarrollo de roles no profesionales en la docencia chilena.

IV Formación de profesores

Consideramos oportuno estudiar la formación de los profesores al tratar de determinar las características del rol docente pues suponemos que estos elementos se relacionan, por lo menos, en dos sentidos: uno cualitativo y otro cuantitativo. Por una parte, la calidad de la formación sería un factor determinante del tipo de rol que finalmente asume el educador. Una formación parcializada, estandarizada y jerarquizada facilita que los docentes se distingan entre "expertos" y "técnicos", asumiendo la gran mayoría un rol subordinado en el aula, mientras que una formación integral sería prerequisito de un rol profesional.

Por otra parte, desde el punto de vista cuantitativo, la formación del docente es un factor fundamental que determina la relación de quienes detentan el monopolio de un determinado saber, con el tipo de servicio que prestan al resto de la sociedad. Es decir, el número de profesores preparados es (y ha sido) determinante para este grupo profesional; tiene un peso importante al momento de determinar las recompensas que obtienen por su quehacer específico, lo que se expresa en el ingreso y el prestigio del servicio prestado por el docente, en una sociedad regida por las leyes del mercado.

La pérdida en la calidad de la educación ha sido un proceso que ha tenido lugar conjuntamente con el incremento en la cantidad de docentes formados. Aunque ello no necesariamente tiene que ser así, en los hechos, a las jerarquías originarias con que surge la profesión docente se ha agregado la parcialización y estandarización de las tareas a desempeñar, y el establecimiento de nuevas jerarquías derivadas de la distinción entre profesores y "expertos". Este proceso ha derivado en la descualificación de la función educativa del docente, producién-

dose una pérdida de la calidad de la educación. Conjuntamente con ello, y en el marco de las tendencias burocrático/organizativas del sistema educacional, estos factores han contribuido, a su vez, a crear las condiciones para formar, en menor tiempo y a más bajo costo, a un mayor número de docentes de características "técnicas".

Estas tendencias fueron fuente de profundas tensiones entre el tipo de formación que proporcionaban las universidades tradicionales, cuyas racionalidades institucionales permitían la expresión de tendencias favorables a la formación de profesionales integrales y, por otra parte, la creciente demanda de un sistema educacional que, hacia fines de los sesenta, acelera y culmina un proceso de fuerte expansión. La posibilidad de estandarizar la formación de pre-grado de los docentes a partir del desarrollo de metodologías factibles de volcar dentro de parámetros de este tipo, ha facilitado la creación de instituciones especialmente orientadas a la transmisión de un saber con estas características. La producción intelectual nueva y original no necesariamente tiene que acompañar este tipo de formación, sino que queda asignada a las universidades, al igual que la formación de post grado.

La diferencia entre Universidades e Institutos Profesionales permite distinguir dos niveles de formación de los docentes: uno general, de pre-grado, para todos los que se inician en los estudios, y de donde provienen los docentes que reciben una formación "técnica" -de mayor o menor calidad-, los que conforman el grueso de los docentes de aula. Las Universidades, en cambio, si bien pueden formar este tipo de docentes, tienen además el mandato de desarrollar programas de post-grado, apoyados en actividades de investigación y docencia.

La diversificación sufrida por el Sistema de Educación Superior en Chile durante la década de los 80 pareciera ir a la búsqueda de la resolución de esta tensión, intentando responder a las necesidades de jerarquización y estratificación que requiere la profesión docente, con miras a obtener mayor prestigio y "status". De esta forma, simultáneamente responde al requisito de masificación, conjuntamente con proporcionar una respuesta a la problemática burocrático-organizativa en que se ha desarrollado la profesión docente.

Para abordar este tema nos guiaremos por tres hipótesis de trabajo, las cuales resumen las inquietudes arriba desarrolladas y que se pueden expresar como sigue:

a) La proliferación de Institutos Profesionales Privados que ofrecen carreras de pedagogía sin ninguna planificación, ha producido una sobre oferta de profesores en el mercado, la cual sería una causa de la caída de los sueldos de éstos, por lo tanto, de su prestigio.

b) Existiría un traspaso en la formación de profesores desde el sector Universitario con Aporte Fiscal al sector privado compuesto por los Institutos Profesionales, lo cual bajaría la calidad de la enseñanza ya que estos Institutos no están sometidos a normas prescriptivas que aseguren calidad y están insertos en un ámbito cuya racionalidad dominante es la libre competencia.

c) Los puntajes obtenidos en la Prueba de Aptitud Académica para ingresar a carreras de pedagogía que exigirían las instituciones privadas serían más bajos que los que exigirían las que cuentan con aporte fiscal, lo cual indicaría desvalorización (pérdida de prestigio) de la profesión docente, y condiciones que facilitan su estratificación.

Para demostrar estas hipótesis estudiaremos primero algunas características generales de la Educación Superior Chilena centrando el análisis en los cambios ocurridos recientemente, para luego observar los efectos de estas modificaciones en el área específica de la formación de docentes.

1. Características generales de la Educación Superior

1.1 Ambito legal de la Educación Superior

Hasta 1980 la educación superior chilena se caracterizaba por la homogeneidad que presentaba como sistema de formación de profesionales y técnicos. Esta homogeneidad se expresaba en tres aspectos principales:

a) Sólo existía un tipo de Institución de Educación Superior, la "Universidad", la cual entregaba tanto grados académicos como títulos profesionales o títulos técnicos de nivel superior[1].

[1] No considerando Educación Superior a la llamada "Educación Extra-escolar" que no

b) Todas estas "Universidades", estatales o privadas, dependían del aporte fiscal directo que les entregaba el Estado para su funcionamiento.

c) El número de universidades existentes era extremadamente reducido, pues sólo existían ocho en todo Chile. Algunas de ellas, principalmente la Universidad de Chile, cubrían gran parte del territorio nacional a través de sus sedes regionales.

El Régimen Militar, en su política de transformación del Estado a través de una serie de medidas llamadas "modernizaciones", decide modificar sustancialmente las características del Sistema de Educación Superior. La situación existente fue evaluada negativamente, se calificó al sistema de estatista, burocrático e ineficiente, aduciendo como razón, que éste no permitía la formación de los profesionales especializados que el país requería. En definitiva, requería ser modernizado de acuerdo al nuevo esquema de desarrollo.

Como ejemplo de las críticas del Gobierno Militar al Sistema de Educación Superior podemos citar la "Directiva Presidencial sobre Educación Nacional" de 1979, que dice textualmente: "El País sólo ofrece una vía para quien desea seguir estudiando: la Universidad", y agrega "Entrar a la Universidad ha adquirido una significación de prestigio social absolutamente desproporcionado y desde luego totalmente obsoleta con el mundo en que se vive"[2].

Consecuencia de este pensamiento es el documento de Gobierno denominado "Bases para una Política Educacional" de 1979, el cual, en el área de Educación Superior, instruye lo siguiente:

- "Racionalizar la actual estructura universitaria en materia de estudios, de sedes y regiones con el fin de propender a una efectiva regionalización"[3].

tiene ningún tipo de reconocimiento estatal y a la Educación Post-media reconocida por el MINEDUC que se desarrollaba en los "organismos cooperadores de la función educacional del Estado" entre los cuales podemos nombrar al Instituto DUOC.

[2] CPU Nº 11. *Las Universidades e Institutos Profesionales Privados en Chile: Antecedentes para su análisis*, Stgo., Chile, CPU, 1987, p. 4.

[3] Ibid. p. 5.

Sin embargo, estas transformaciones no son concebidas sólo como una simple racionalización de la estructura o de los recursos del Estado. Se contempla, simultáneamente con la regionalización, una modificación sustantiva que afecta la naturaleza misma del rol del Estado en el campo de la educación. Ello se desprende de la afirmación que a continuación se incluye, donde se señala que: "Se estimulará con energía la ayuda que el Sector Privado presta a la tarea educacional"[4].

La puesta en práctica de esta directiva comenzó por la aprobación, por parte de la Junta de Gobierno, del DL Nº 3.541 de 1980, el cual delega en el Presidente de la República la facultad de reestructurar el Sistema Universitario del País, pudiendo dictar las disposiciones necesarias a través de decretos con fuerza de ley; es así que fue dictado el DFL Nº 1 de 1980 que permite la creación de Universidades Privadas; el DFL Nº 2 de 1980 que instruye a los rectores a la presentación de proyectos que reestructuren sus respectivas corporaciones; el DFL Nº 5 de 1981 que permite la creación de Institutos Profesionales (tanto privados como dependientes del Estado) y el DFL Nº 24 de 1981 que permite la creación de los Centros de Formación Técnica (de carácter privado).

Por lo tanto, el Sistema de Educación Superior Chileno queda conformado por tres tipos diferentes de instituciones, estratificadas según criterios académicos: Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, los que pueden ubicarse tanto en el ámbito estatal como en el privado[5]. A cada una de estas instituciones se les asigna una función diferencial:

a) A las Universidades se les da por función la investigación y la extensión, la exclusividad en la entrega de grados académicos de Licenciado, Magister y Doctor, y la entrega de los títulos profesionales que requieran previamente el grado de Licenciado; sin perjuicio de la entrega de cualquier otro título profesional (D.F.L. Nº 1 de 1980). Se establece que sólo 12 carreras de las hasta entonces impartidas por las

[4] Ibid. p. 7.

[5] Esto ocurre en el ámbito legal pero para muchos investigadores los Centros de Formación Técnica no son considerados parte de este sistema sino del "post-medio". Este será el criterio utilizado por nosotros.

Universidades pueden continuarse, disposición que permanece vigente hasta 1990. Educación no está entre ellas.

b) A los Institutos Profesionales se los define como "Institutos de Enseñanza Superior dedicadas *fundamentalmente* a la docencia" y facultándolos para otorgar toda clase de títulos profesionales, menos los 12 reservados a las Universidades[6].

c) A los Centros de Formación Técnica se les entrega únicamente la posibilidad de ofrecer títulos de técnicos de nivel superior.

En síntesis, este conjunto de modificaciones tuvo por resultado la transformación total del Sistema de Educación Superior, el que pierde su tradicional homogeneidad e integración, diversificándose hasta asumir las características de un sistema heterogéneo y estratificado. Hacia fines de los 80 se encuentra constituído por tres tipos de instituciones de naturaleza diferente, cada una con atribuciones y prestigio diferenciados: Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica. A su vez, estos se agrupan en dos subsistemas diferentes, dependiendo de su relación con los recursos que proporciona el Estado para la Educación Superior: a) el grupo de instituciones estrictamente privadas y b) aquellas que, sean privadas o no, cuentan con aporte fiscal para el financiamiento de sus actividades.

A continuación se presentará la evolución del Sistema de Educación Superior desde el punto de vista de la cantidad de instituciones que se crean y también de su cobertura.

1.2 Instituciones de Educación Superior en Chile[7]

De acuerdo a lo anterior, con el inicio del proceso de "racionalización" que se pone en marcha con los primeros Decreto con Fuerza de Ley en 1980, comienza un proceso de diversificación y estratificación del Sistema de Educa-

[6] CPU Nº 11, Op. cit. p. 10.

[7] Sin considerar a los Centros de Formación Técnica como parte de la Educación Superior.

ción Superior que transforma profundamente la estructura y características que éste había tenido históricamente. Ello se expresa, hacia mediados de la década, en la existencia de un elevado número de instituciones, nuevas o que surgen como resultado de la reestructuración de la antigua Universidad de Chile. El aporte del sector privado comienza a hacerse presente.

En efecto, en la segunda mitad de la década de los 80 se observa un explosivo crecimiento del número de instituciones privadas, el que se hace particularmente evidente a partir de 1988. Es así como, hasta 1980, existían sólo 8 Universidades, todas con aporte fiscal, -las antigüas Universidades que conformaban el Sistema de Educación Superior hasta el momento de la "modernización"-, en 1990 existen 125 instituciones de educación superior, siendo 103 de ellas privadas y 22 de ellas, sólo el 17,6%, cuentan con aporte fiscal.

A continuación presentamos las cifras que grafican este desarrollo:

Cuadro Nº 1

NUMERO DE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS DE EDUCACION SUPERIOR, PRIVADAS Y CON APORTE FISCAL, POR AÑOS

(1986, 1988 y 1990)

		1986[1]	1988[2]	1990[3](a)
Con aporte fiscal	Universidades	20	20	20
	Institutos Profesionales	4	2	2
Privadas	Universidades	3	4	40(b)
	Institutos Profesionales	19	19	63

FUENTES:

1 Orellana, Mario, *Las Funciones Académicas en la Educación Superior Privada*, CPU, Nº 15, Santiago, 1987, p. 4.

2 Lemaitre, María J. "Características Generales de las Instituciones Privadas de Educación en Chile" en *La Educación Superior Privada en Chile: Antecedentes y Perspectivas*, CPU. Santiago, 1988, p. 13.

3 Consejo de Institutos Profesionales Privados. *La Educación Superior Privada y los Centros de Formación Técnica*. Mimeógrafo, Santiago, 1990, p. 3.

(a) Aprobadas hasta Abril de 1990.

(b) 31 de ellas estaban en funcionamiento al 07/09/90.

1.3 La Cobertura del Sistema de Educación Superior

El análisis de la cobertura del Sistema de Educación Superior, distinguiendo según el origen del financiamiento de la institución, cubre el período que va entre 1980 y 1987. De los datos obtenidos se perfila con nitidez la tendencia ascendente en la matrícula que registran las Instituciones Privadas de Educación Superior. Como se puede apreciar en el Cuadro Nº 2, el porcentaje de población de entre 18 y 24 años matriculados en este tipo de instituciones crece, en el período, en un 1,9%. La mayor parte de este crecimiento es adjudicable a un incremento de la matrícula en instituciones privadas. Durante el mismo período, la matrícula en las instituciones con aporte fiscal se mantuvo relativamente constante.

Se constata, en efecto, que el crecimiento de la matrícula en instituciones privadas adquiere una magnitud significativa entre 1980 y 1987. Al analizar la evolución de la matrícula en el Sistema de Educación Superior durante dicho período, se observa un aumento paulatino de la proporción de matrícula de jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, en este tipo de establecimientos. En 1987, estos equivalen a un 20.5% del total de la matrícula en instituciones con aporte fiscal, y conforman el 17% del total de estudiantes de Educación Superior, (véase Cuadro Nº 3).

Cuadro Nº 2
PORCENTAJE DE POBLACION DE ENTRE 18 Y 24 AÑOS DE EDAD, MATRICULADA EN INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR
(1980-1987)

	% de matriculados en Inst. con Ap. Fiscal	% de matriculados en Inst. Privadas	% total de matrícula en la Ed. Superior
1980	7,25	–	7,25
1982	7,19	0,25	7,44
1984	7,28	1,06	8,34
1986	7,48	1,45	8,93
1987	7,58	1,56	9,14

FUENTE: CPU. *Informe sobre la Educación Superior en Chile. 1988.* CPU, Santiago, 1988.

Cuadro Nº 3
EVOLUCION DE LA MATRICULA EN EL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR
(1981-1987)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1) Ed. Sup. con Aporte Fiscal	115.775	119.392	127.353	128.569	130.331	128.875	130.056
2) Univ. e Inst. Prof. Privad.	441	4.200	10.232	14.775	19.423	25.012	26.699
3) Total Educ. Superior	116.216	123.592	137.585	143.344	149.754	153.887	156.755
4) Relación (2)/(1)	0,30%	3,50%	8,30%	11,49%	14,90%	19,40%	20,52%
5) Relación (2)/(3)	0,30%	3,30%	7,40%	10,30%	12,90%	16,25%	17,04%

FUENTE: Lemaitre, Maria José. "Características Generales de las Instituciones Privadas de Educación en Chile". CPU, Stgo 1988.

La tendencia creciente señalada posiblemente se ha visto acentuada en los últimos años, considerando el "boom" de autorizaciones para la creación de Instituciones Privadas de Educación Superior que se produjo en el período 1988-1990, tanto de Universidades como de Institutos Profesionales.

Ahora bien, si se revisa la tendencia observada, analizando los cambios en la composición de la matrícula en Universidades e Institutos Profesionales que tiene lugar al interior del sector privado, se constata que los Institutos Profesionales concentran durante todo el período, entre un 70 y un 80% de la matrícula del Sistema Privado de Educación Superior. No obstante ello, las Universidades muestran una tendencia a crecer en forma más sostenida que los Institutos Profesionales, si bien en ambos tipos de instituciones se aprecian fluctuaciones, particularmente en el año 1984, período en el cual las Universidades muestran un acentuado decrecimiento de su matrícula, en cambio los Institutos Profesionales, por el contrario, muestran un incremento significativo que posteriormente desaparece.

Se puede concluir, entonces, que a partir de las modificaciones introducidas

Cuadro Nº 4
POBLACION ESTUDIANTIL MATRICULADA EN INSTITUCIONES PRIVADAS DE EDUCACION SUPERIOR (1983-1987)

Instituciones	1983	1984	1986	1987
Universidades	26,5%	20,9%	25,2%	28,7%
	(2.708)	(2.886)	(6.295)	(7.654)
Inst. Profesionales	73,5%	79,1%	74,8%	71,4%
	(7.524)	(10.925)	(18.717)	(19.047)
Total Inst. Privadas	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	(10.232)	(13.811)	(25.012)	(26.699)

FUENTE: Ibid. Cuadro Nº 1.

en la legislación a comienzos de los 80, se han multiplicado las instituciones de Educación Superior, tanto las Universidades como los recientemente creados Institutos Profesionales, si bien estos últimos han tendido a aumentar en forma más acentuada. A la vez, se aprecia que se multiplican en forma notablemente superior las instituciones privadas que las que cuentan con aporte fiscal. Se constata, además, que si bien es cierto que la cobertura del Sistema Privado de Educación no alcanza al 20% de la matrícula, y tiende a concentrar la mayor parte de ésta en los Institutos Profesionales, la tendencia observada es a su expansión, considerando que el Sistema Privado de Educación Superior da cuenta de casi el total del crecimiento de la matrícula en el período.

En el marco de este proceso global de transformación del Sistema de Ed. Superior tiene lugar la formación de los profesores. A continuación se revisará los efectos de esta política sobre las instancias de formación de los docentes.

2. El sistema de Educación Superior y la formación de profesores

Con el fin de comprobar si efectivamente la proliferación de Institutos Profesionales privados ha tenido por consecuencia una sobreoferta de profesores, a continuación se revisan las transformaciones ocurridas a las Carreras de Edu-

cación desde el punto de vista legal; incluye una revisión del número de instituciones en que se imparten dichas carreras y su cobertura, observando en particular si esta última se ha expandido a raíz del ingreso de la gestión privada en la Educación Superior.

2.1 Ambito legal de la Formación de Profesores

Las disposiciones legales que modifican el Sistema de Educación Superior tuvieron un fuerte impacto en el sistema de formación de los profesores. Como se desprende de los antecedentes previos, una primera constatación es que las Carreras de Educación no quedan consideradas dentro de las reservadas sólo a las Universidades. Desde 1981 en adelante fue posible que éstas se dictaran en los Institutos Profesionales, tanto en los privados como en los que contaban con aporte fiscal.

Esta situación se mantuvo hasta fines del gobierno militar cuando, en virtud de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza del 12 de Marzo de 1990, las Carreras de Educación (con excepciones) se incluyen dentro del listado cuyos títulos, para ser otorgados, requieren el grado de licenciado, lo que significa que sólo pueden ser otorgados por las Universidades. Es el caso de Educación Básica, Educación Media en las asignaturas Científico-Humanistas y de Educación Diferencial. Nótese que no se le otorga el "status" universitario a Educación Preescolar ni a las especialidades en Educación Media Técnico-Profesional, por lo cual estos títulos continuan siendo otorgados por los Institutos Profesionales[8].

Acorde a las concepciones de libre mercado que orientan estas modernizaciones, no existe una política de planificación que regule la dictación de carreras por parte de las instituciones privadas. Una institución que cuenta con la aprobación del Ministerio de Educación para funcionar tiene que cumplir con requisitos simples para impartir la carrera. Esta situación no es modificada por la mencionada Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, la cual si bien crea el Consejo Superior de Educación que debe pronunciarse sobre la acreditación de nuevas Instituciones de Educación Superior, no tiene, dentro de sus atribu-

[8] Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Artículo Nº 52.

ciones la de rechazar solicitudes como resultado de alguna política de planificación, sino sólo fiscalizar el cumplimiento de las normas[9]. Inclusive esta ley sanciona la posibilidad de lograr completa autonomía a las entidades que desarrollen satisfactoriamente su proyecto institucional al cabo de 6 años[10].

En consecuencia, se constata que es posible la dictación de las Carreras de Pedagogía en Universidades y en Institutos Profesionales, tanto vinculadas al ámbito estatal como en el estrictamente privado, sin otro mecanismo regulador que el mercado. Interesa, por lo tanto, determinar la importancia relativa que adquiere cada uno de estos tipos de institución para evaluar el impacto de la educación privada en la formación de profesores.

2.2 *Instituciones de Educación Superior en Chile que ofrecen Carreras de Educación*

En el marco de una economía de libre mercado, y de una política que incentiva el aporte del sector privado a la Educación Superior, las disposiciones legales que dan inicio a la transformación del sistema afectan profundamente a las Carreras de Educación.

Por una parte, existe una demanda importante de servicios en Educación Superior, ya que la Universidad ha sido vista por las clases medias por un largo período como un factor de movilidad social ascendente. El profesorado, además, si bien tiene un bajo "status" relativo dentro de las profesiones, precisamente por ello y por la expansión de la actividad en las últimas décadas en un marco más amplio colocado por el proceso de democratización ocurrido en Chile hasta 1973, había sido la puerta de ingreso a una "clase media" profesional. Dentro de estos sectores, las Carreras de Educación gozaban de un alto prestigio. Además, en este nuevo período, para vastos sectores sociales la formación en Educación Superior -vía Carreras de Educación- aparecía como una estrategia adecuada para superar la barrera colocada por las altas tasas de desocupación a quienes pretendían ingresar al mercado de trabajo.

[9] Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza 1990. Artículo Nº 37.

[10] Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Artículo Nº 42.

Por otra parte, desde el punto de vista de la oferta, para los propietarios de instituciones de Educación Superior la creación de Carreras de Educación garantizaba, además de una demanda conformada por una clientela que tenía escasas opciones, un costo relativo por alumno mucho más reducido que otras carreras por las cuales esa demanda podía eventualmente optar (salud, computación y otras semejantes). En síntesis, existen condiciones favorables en el mercado para que las Carreras de Educación puedan ser de interés para las instituciones del sector privado.

Las carreras existentes en 1986

Para determinar las Carreras de Educación que se imparten en el Sistema de Educación Superior y con el fin de distinguir posteriormente en qué tipo de institución se imparten, se ha procedido a identificarlas por áreas de conocimiento, de acuerdo a la clasificación de carreras universitarias utilizada por UNESCO[11]. En el Cuadro Nº 5 se presenta la información con el total de instituciones de Educación Superior que, en 1986, ofrecían vacantes en estas carreras.

De acuerdo a esta definición, en 1986[12], ofrecían vacantes en Carreras de Educación 16 Universidades con Aporte Fiscal, distribuidas a lo largo de todo el país, y dos Universidades Privadas en Santiago. Los Institutos Profesionales que ofrecían vacantes en estas carreras eran dos con aporte fiscal, ubicados en regiones del sur y nueve privados, la gran mayoría ubicados en Santiago.

Cuatro años más tarde, en el año 1990, ofrecen vacantes en Carreras de Educación 15 Universidades con Aporte Fiscal (cierran sus carreras la Universidad de Talca y la del Norte y abre Pedagogía la Universidad del Bío-Bío por la absorción del Instituto Profesional de Chillán[13]) y 3 Universidades Privadas[14].

---

[11] UNESCO. *Manual UNESCO de Estadísticas de la Educación*, España, UNESCO/Hermes S.A. 1965.

[12] MINEDUC. *La Situación Ocupacional de los Profesores en Chile: Análisis de Oferta y Demanda al año 1990*, Santiago, Chile, noviembre 1986, p. 2, 11, 20.

[13] Editorial Hermes. *Anuario de la Educación Superior 1990*, Santiago, Chile, Editorial Hermes, 1990. pp. 33 a 70.

[14] Ibid. p. 79 a 86.

Cuadro Nº 5

TOTAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS PROFESIONALES, PRIVADOS Y CON APORTE FISCAL, QUE IMPARTEN CARRERAS DE EDUCACION EN 1986

	Pre-básica	Básica	Media	Financiamiento
Universidades con Aporte Fiscal				
U. de Tarapacá	X	X	X	Aporte Fiscal
U. Arturo Prat	X		X	A/F
U. Antofagasta	X		X	A/F
U. del Norte			X	A/F
U. de Atacama	X	X		A/F
U. de La Serena	X	X	X	A/F
U. Católica de Valparaíso	X	X	X	A/F
U. de Playa Ancha	X	X	X	A/F
U. Católica de Chile	X	X	X	A/F
U. de Santiago	X		X	A/F
U. Metropolitana	X	X	X	A/F
U. de Talca	X	X	X	A/F
U. de Concepción	X	X	X	A/F
U. de la Frontera	X		X	A/F
U. Austral	X	X	X	A/F
U. de Magallanes	X	X	X	A/F
Universidades Privadas				
U. Gabriela Mistral	X	X		Privada
U. Central	X			P
Institutos Profesionales con aporte fiscal				
I.P. de Chillán	X	X	X	Aporte Fiscal
I.P. de Osorno	X	X	X	A/F
Institutos Profesionales Privados				
I.P. Lib. de Los Andes	X	X		Privada
I.P. Educares	X	X		P
I.P. Inacap		X		P
I.P. Blas Cañas	X	X	X	P
I.P. del Pacífico	X			P
I.P. Providencia	X	X		P
I.P. Chileno Británico			X	P
I.P. Adventista	X	X	X	P
I.P. Luis Galdames		X		P
TOTAL	25	21	20	

FUENTE: MINEDUC. *La Situación Ocupacional de los Profesores: Análisis de Oferta y Demanda al Año 1990.* MINEDUC, Santiago, 1986.

Cuadro Nº 6

TOTAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS PROFESIONALES, PRIVADOS Y CON APORTE FISCAL, QUE OFRECEN VACANTES EN CARRERAS DEL AREA EDUCACION EN 1990.

	Pre-Básica	Básica	Media	Financiamiento
Universidades con aporte fiscal				
U. Arturo Prat	X			Aporte Fiscal
U. Austral	X	X	X	A/F
U. Católica	X	X	X	A/F
U. Católica de Valparaíso	X	X	X	A/F
U. Antofagasta	X			A/F
U. de Atacama	X	X	X	A/F
U. de Concepción	X	X	X	A/F
U. de la Frontera			X	A/F
U. de La Serena			X	A/F
U. de Bío Bío			X	A/F
U. de Magallanes	X	X	X	A/F
U. de Santiago			X	A/F
U. de Playa Ancha	X	X	X	A/F
U. de Tarapacá	X	X	X	A/F
U. Metropolitana	X	X	X	A/F
Subtotal	11	9	13	15
Institutos Profesionales con aporte fiscal				
I.P. Osorno	X	X	X	Aporte Fiscal
Subtotal	1	1	1	1
Universidades Privadas				
U. Gabriela Mistral	X	X		Privada
U. Central	X			P
U. Real	X			P
Subtotal	3	1	0	3
Institutos Profesionales Privados				
I.P. Ipora		X		Privada
I.P. San Bartolomé	X	X		P
I.P. Lib. de Los Andes	X	X		P
I.P. Educares	X	X		P
I.P. Helen Keller	Ofrece Educación Diferencial			P
I.P. Blas Cañas	X	X	X	P

Cuadro Nº 6 (Continuación)

	Pre-Básica	Básica	Media	Financiamiento
I.P. Chileno Británico			X	Privada
I.P. del Pacífico	X			P
I.P. Providencia	X	X		P
I.P. Inacap		X		P
I.P. Luis Galdames		X		P
I.P. Wilhelm Von Humbolt	X	X		P
I.P. Diego Portales	X		X	P
I.P. Adventista	X		X	P
I.P. de la Araucanía	X	X	X	P
I.P. de Temuco	X			P
Subtotal	11	10	5	16
Total Instituciones	26	21	19	35

FUENTE: Editorial Hermes. *Anuario de la Educación Superior 1990*. Editorial Hermes, Santiago, 1990.

El I.P. Hogar Catequístico, el Eladi, el I.P. Los Angeles y el Iquique English College tienen aprobados sus programas pero aún no entran en funciones.

De los dos Institutos Profesionales con Aporte Fiscal que existían en 1986, queda sólo uno[15]. Los Institutos Profesionales Privados, en cambio, se duplican; aumentan de 9 a 16, más 4 adicionales que ya tienen aprobados sus programas de pedagogía, pero aún no entran en funciones[16].

De la información contenida en el Cuadro Nº 5 se aprecia además que, con sólo dos excepciones, casi todas las instituciones consignadas imparten Carreras en Educación Pre-Básica conjuntamente con Básica, o con Media, o con ambas. Un número levemente inferior de ellas imparten Educación Básica, y éste decrece nuevamente cuando se trata de Carreras de Educación Media. Es decir, se aprecia una tendencia decreciente a medida que se eleva el nivel al cual está dirigida la formación de los docentes en las carreras ofrecidas. Al comparar

[15] "Consejo de Rectores De Las Universidades Chilenas" op. cit. p. 3.

[16] Editorial Hermes, Op. cit. pp. 86 a 143.

esta tendencia con lo que ocurre durante los siguientes seis años, se constata que ésta se acentúa, aumentando la concentración de oferta de vacantes en carreras de Pre-Básica, y apreciándose un decrecimiento en las de Básica, el que se acentúa en Media.

Cabe señalar, sin embargo, que son las Universidades con Aporte Fiscal quienes continúan asumiendo la responsabilidad de formar a los profesores para los niveles más altos del Sistema Educacional Escolar. Por el contrario, el sistema privado presenta la tendencia a concentrarse principalmente en el nivel preescolar. (véase Cuadro Nº 7).

En conclusión se puede afirmar que, efectivamente, ha habido un notable incremento en la oferta de Carreras de Educación en los Institutos Profesionales de reciente creación. Sin embargo la hipótesis que sostiene que la proliferación de Instituciones Privadas contribuye a la formación de docentes debe ser revisada cuidadosamente. Si bien es posible que ello genere un mayor número de estudiantes, por lo tanto, al mediano plazo una sobre oferta de profesores, también puede suceder: a) que el número de carreras sea elevado pero la matrícula sea baja, no produciénose el resultado que se postula, y b) que ésta se concentre principalmente en Educación Preescolar. A continuación se procede a la revisión de ambos puntos.

Cuadro Nº 7

CUADRO RESUMEN CARRERAS DE EDUCACION EN LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS PROFESIONALES, PUBLICOS Y CON APORTE FISCAL, SEGUN NIVEL DE FORMACION DE LOS PROFESORES. 1990

	Pre-básica	Básica	Media	Total Inst.
Universidades con aporte Fiscal	11	9	13	15
Institutos Profes. con aporte Fiscal	1	1	1	1
Universidades Privadas	3	1	0	3
Institutos Profesionales Privados	11	10	5	16
Total Instituciones	26	21	19	35

FUENTE: Cuadro Nº 6.

Cuadro Nº 8
RESUMEN INSTITUCIONES QUE OFRECEN CARRERAS DE EDUCACION POR AÑO

	1986	1990
Universidades con aporte Fiscal	16	15
Universidades Privadas	2	3
Institutos Profesionales con aporte Fiscal	2	1
Institutos Profesionales Privados	9	16 (a)
Total	29	35

a) Además existen 4 Institutos Profesionales Privados que aún no entran en funciones.

2.3 Cobertura del Sistema de Educación Superior en el Area de Educación

Complementando la información acerca del número y características de las instituciones que presenta el nuevo Sistema de Educación Superior que ha emergido luego de terminado el régimen militar, se revisará la evolución de la matrícula en Educación.

Se observa, en primer lugar, que si se mira el período 1981-1989 como globalidad, se aprecia que la cobertura del Sistema en el área de Educación decrece, tanto en términos absolutos como relativos. Es así que, de 31.508 alum-

Cuadro Nº 9
PORCENTAJE SOBRE MATRICULA TOTAL Y NUMERO TOTAL DE ALUMNOS MATRICULADOS EN EL AREA DE EDUCACION EN UNIVERSIDADES E INSTITUTOS PROFESIONALES. (1981-1989)

	1981	1983	1985	1986	1987	1988	1989
% de Matríc. Total	27.7%	25.4%	24.6%	24.2%	22.0%	20.0%	15.5%
Nº Matríc. en Educ.	31.508	33.872	35.968	37.937	34.575	32.250	23.805

FUENTE: MINEDUC, *Compendio de Información Estadística 1989*, MINEDUC, Santiago,1989.

nos matriculados en Carreras de Educación en 1981, -cifra que representa un 27.7% de la matrícula total del Sistema-, en 1989 encontramos que sólo hay 23.805 alumnos en esas carreras, -cifra que equivale al 15.5% de la matrícula total del Sistema.

Sin embargo, este proceso se puede dividir en dos fases: la primera, que abarca el período entre 1981 y 1986, muestra que, si bien disminuye la proporción de estudiantes de Pedagogía con respecto a la matrícula total de Educación Superior, la matrícula de Educación, en términos absolutos, crece. No sucede así en el período 1987-1989, sino que se acelera la caída de la participación de Pedagogía en la matrícula total de la Educación Superior, y además disminuye bruscamente el número de matriculados en Carreras Pedagógicas (véase Cuadro Nº10)

Sin embargo, esta caída de la matrícula no es homogénea para los distintos subsistemas de la Educación Superior. (veáse Cuadro Nº 10). El sistema con Aporte Fiscal disminuye en forma sostenida la matrícula en educación en el período 1983-1988, tanto en términos absolutos como relativos. La baja más

Cuadro Nº 10
MATRICULA TOTAL DE PRE-GRADO EN EL AREA EDUCACION
INSTITUCIONES CON APORTE FISCAL

	Año	Nº absoluto de matriculados en Educación	% en el total de matrícula de las Instituciones
Universidades	1983	24.762	22,77
	1986	25.449	21,96
	1988	23.176	21,31
Inst. Profesionales	1983	10.058	60,47
	1986	2.813	27,19
	1988	2.422	25,72

FUENTE: Alfonso Muga, *El Sistema Educativo de Nivel Post-medio en Chile (1981-1989)*, CPU Nº 32, Santiago, 1989.

Cuadro Nº 11
MATRICULA TOTAL DE PRE-GRADO EN EL AREA EDUCACION INSTITUCIONES PRIVADAS

	Año	Nº absoluto de matriculados en Educación	% en el total de matrícula de las Instituciones
Universidades	1983	76	2,81
	1986	285	4,53
	1988	343	4,48
Inst. Profesionales	1983	3.819	50,76
	1986	7.986 (a)	42,67
	1988	7.318	30,70

FUENTE: Ibid. Cuadro Nº 8.

(a) De este total el 57% estudian en el Instituto Blas Cañas y el 11.8% en el Instituto Educares. Por lo tanto, para este año estos Institutos concentran el 68.8% de la matrícula.

acentuada se produce en los Institutos Profesionales, los cuales, de tener 10.058 alumnos en 1983, pasan a tener sólo 2.422 en 1988. Una caída más moderada se observa en las Universidades, las que, de tener 24.762 alumnos en 1983, bajan a 23.176 en 1988.

En el Sistema Privado, en cambio, se puede apreciar un crecimiento acentuado del número de alumnos matriculados en el área de Educación, el cual se presenta principalmente en los Institutos Profesionales, ya que las Universidades Privadas casi no ofrecen estas carreras (veáse Cuadro Nº 11). Resulta significativo, sin embargo, que pese al notable incremento de la matrícula que se observa en los Institutos Profesionales durante el período, el porcentaje de participación en la matrícula total de estas instituciones es decreciente. Esto significa que, al interior de los Institutos Profesionales, a medida que avanza el período, probablemente se crean otras carreras. El incremento de la matrícula de los Institutos Profesionales, sin embargo, es de pequeña magnitud comparado con la caída de la matrícula en estas mismas instituciones en el Sector con Aporte Fiscal, lo cual no permite afirmar, a partir de esta información, que se haya producido un superávit en el número de profesores formados.

Cuadro Nº 12
ALUMNOS MATRICULADOS EN PRIMER AÑO EN CARRERAS DE EDUCACION
(1981-1986)

Año	Pre-Básica	Básica	Media	Total
1981	764	1.899	7.231	9.894
1982	991	1.715	6.470	9.176
1983	1.632	2.302	5.911	9.845
1984	1.564	2.337	6.624	10.525
1985	1.670	2.294	7.125	11.089
1986	1.738	2.301	7.017	11.056

FUENTE: Superintendencia de Educación.

Por lo anteriormente expuesto podemos concluir que, si bien el ingreso de la gestión privada a la formación de profesores no tuvo como consecuencia aumentar el número de profesores en el mercado, ocurrió en cambio, un proceso de traspaso de ésta, desde el Sector con Aporte fiscal al Sector Privado, representado principalmente por los Institutos Profesionales, lo cual podría tener fuerte incidencia en la calidad de esta formación.

Otro fenómeno digno de señalar es lo que ocurre con la matrícula en los Institutos Profesionales Privados durante el período. Esta se encontraba en pleno crecimiento hasta 1986, pero a partir de ese año, pese a contar con buena demanda de estudiantes[17], se comprime. Se ha señalado como argumento que ello pudo ser concecuencia de la polémica sobre el superávit de profesores desatada a comienzos de 1987, y también de las exoneraciones masivas que se realizan por parte del Gobierno militar a partir de fines de 1986. Se supone que ello desincentivaría tanto a estos establecimientos para ofrecer Carreras de Pedagogía como a los posibles estudiantes, contrayéndose, de esta forma, tanto la oferta como la demanda de vacantes en las pedagogías.

[17] CPU Nº 11, Op. cit. p. 49.

Alumnos matriculados en primer año en carreras de educación

Con el fin de confirmar que efectivamente no se ha producido un aumento del número de los estudiantes de pedagogía de una magnitud suficiente como para que genere, por si sólo, una sobre oferta de profesores, se revisan a continuación las cifras de alumnos matriculados en primer año en Carreras de Educación, entregadas por la Superintendencia de Educación (Cuadro Nº 12).

De los datos consignados se desprende que la matrícula de primer año en educación aumento en un 11% entre 1981 y 1986, pero este crecimiento es adjudicable principalmente al fuerte incremento de la matrícula en Educación Preescolar. Esta crece, en igual período, en un 127%, en cambio, el incremento en Enseñanza Básica es de 22.16% y en Enseñanza Media hay una caída del 3%. En efecto, si se resta la Educación Pre-básica del cálculo, se constata que el incremento total de la matrícula sería de sólo 2%.

En síntesis, podemos considerar estos datos como coincidentes con los anteriores. La información sobre número de instituciones que imparten Carreras de Educación, previamente analizada, mostró la tendencia existente en las instituciones de Educación Superior a crear preferentemente carreras que requieren menos costos o donde se necesiten más profesionales, es decir, Pre-básicos.

Al desagregar la matrícula de primer año, distinguiendo entre Sistema con Aporte Fiscal y Privado, se observa el mismo fenómeno ya descrito: contracción de la matrícula en el sector con aporte fiscal y congelamiento de ésta en el Sector Privado (Cuadros Nºs. 13 y 14).

Cuadro Nº 13
MATRICULA DE PRIMER AÑO EN CARRERAS DEL AREA DE EDUCACION. INSTITUCIONES CON APORTE FISCAL
(1983-1989)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
8.462	8.038	7.269	6.089	4.458	5.685	4.344

FUENTE: Anuarios Estadísticos del Consejo de Rectores. Desde año 1983 a 1989.

Cuadro Nº 14
MATRICULA DE PRIMER AÑO EN EL AREA DE EDUCACION. INSTITUCIONES PRIVADAS. (1983-1986)

1983	1984	1985	1986
1.869	2.274	2.824	2.575

FUENTE: CPU Nº 11, *Las Universidades e Institutos Profesionales Privados en Chile: Antecedentes para su análisis*, CPU, Santiago, 1987.

Titulados y graduados de Carreras de Educación

Al analizar las cifras de titulados y graduados de Carreras de Educación, se observa que, hasta 1985, nada indica que se haya producido un crecimiento explosivo de nuevos profesores con la creación del sistema privado de Institutos Profesionales. En realidad, durante el período 1980-1985 se observa un crecimiento sólo del 2,9%, estabilidad que se expresa en la titulación de un promedio de alrededor de 6.000 estudiantes al año. (véase Cuadro Nº 15).

Cuadro Nº 15
TITULADOS Y GRADUADOS EN EL AREA DE EDUCACION. (1980-1985)

Años	Pre-básica	Básica	Media	Total
1980	533	2.877	2.546	5.956
1981 (a)	1.024	4.123	4.012	9.159
1982	589	1.645	2.646	4.880
1983	619	1.668	2.878	5.165
1984	698	2.265	3.280	6.243
1985	661	2.224	3.244	6.129

FUENTE: Superintendencia de Educación.

(a) Incluye a los profesores en actividad que se acogen al programa de regularización de títulos implementado en 1981.

Pudiera pensarse, sin embargo, que con el crecimiento explosivo que muestran los Institutos Profesionales Privados entre 1986 y 1990, esta tendencia sufriera modificaciones. Los antecedentes acerca de las carreras ofrecidas por los Institutos Profesionales privados muestran, por el contrario, que se mantiene la misma tendencia que presenta la matrícula, esto es, que se ha expandido solamente la oferta de carreras de nivel preescolar, no sucediendo lo mismo en Enseñanza Básica y Media, cuyo número se mantiene prácticamente constante.

Concluyendo, podemos afirmar que, en esta última década, el ingreso de la gestión privada a la formación de profesores a tenido por resultado un traspaso de la docencia desde el sector con Aporte Fiscal (principalmente Universitario) hacia el sector Privado (casi exclusivamente representado por los Institutos Profesionales). Sin embargo, y contrariamente a lo sostenido en la hipótesis, no se ha producido un gran crecimiento, ni en el número de alumnos ni en el número de profesores titulados. Más aún, la matrícula en Carreras de Pedagogía ha decrecido en el período.

Por otra parte, se ha sostenido en esta investigación que la formación de docentes en manos de Institutos Profesionales Privados sería un factor que incidiría en el empeoramiento de la calidad de la educación. A continuación procede a revisar algunos indicadores que permitan analizar esta hipótesis.

2.4 *Calidad de la Educación Superior Privada*

La calidad de la educación puede ser medida a través de indicadores muy diversos. Para los efectos de este trabajo, se ha determinado considerar: a) los requisitos legales que existen para permitir la formación de entidades de Educación Superior y su grado de exigencias, b) el grado de dificultad que se exige para la matrícula de alumnos nuevos, y c) la calidad de los recursos docentes, y algunas condiciones de empleo y trabajo.

Requisitos de formación de entidades de Educación Superior

Para la creación de Instituciones de Educación Superior, el Ministerio de Educación, había establecido un conjunto de requisitos, los que debían ser cumplidos por quienes estuvieran interesados en el sector privado en asumir este tipo

de tareas. Esta normativa estuvo vigente hasta 1989[18]. Dichos requisitos se referían, en términos generales, a los siguientes aspectos:

a) Acreditación de infraestructura y equipamiento adecuado a los fines propuestos.

b) Recursos humanos calificados en las funciones específicas que se pretendían.

c) Proyectos de carreras fundamentados en estudios.

d) Recursos financieros necesarios para crear y mantener una Institución de estas características.

e) Proyectos de estudios que no vulneren la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

En consonancia con las Directivas Generales del Gobierno Militar, la evaluación de estos antecedentes lo realizaba, en primera instancia, el Ministerio del Interior, encargado de velar por la seguridad nacional, y en una segunda instancia, el Ministerio de Educación en su calidad de organismo técnico. Además de los trámites señalados, la entidad privada debía presentar sus planes y programas a algún establecimiento examinador, para lo cual se podía escoger alguna Universidad con existencia anterior a 1980.

En el caso de los Institutos Profesionales, esta tutoría podía terminar si en las tres primeras promociones, un 50% o más de sus alumnos eran aprobados en los exámenes finales, los cuales debían rendirse ante la Universidad examinadora. Cumplido este requisito, el Instituto Profesional podía otorgar independientemente el título respectivo[19].

Se establecieron, además, otro tipo de disposiciones, bastante generales, que apuntaban a velar por el cumplimiento de la Ley. El decreto de creación

[18] Ibid. pp. 8 y 11.

[19] Editorial Hermes, Op. cit. p. 126.

de los Institutos Profesionales[20] podía ser revocado en el caso que estos no estuviesen cumpliendo con sus objetivos, o por infracción grave a su reglamento, o, como lo señala la Constitución Política promulgada en 1980, si realizaba actividades contra la Ley, el orden, la moral, las buenas costumbres y la seguridad nacional. Por último, también podía ser revocado si, al cabo de 3 años de funcionamiento, tenían menos de 100 alumnos.

En el caso de las Universidades, se señala que éstas debían tener, al menos, tres de las doce carreras que la Ley había establecido que sólo podían ser impartidas por Universidades[21]. Este requisito fue obviado en el caso de las Universidades Pedagógicas: la Universidad Metropolitana y la Universidad de Playa Ancha (las cuales fueron por un tiempo Academias Pedagógicas).

Parte de esta normativa fue modificada en la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza de 1990, la cual delega la acreditación de nuevas entidades de Educación Superior en el recien creado Consejo Superior de Educación[22]. Este Consejo es el que deberá fiscalizar en adelante a las instituciones aprobadas a través de dos vías: la primera es sometiendo a examinaciones selectivas determinadas asignaturas o cursos de un establecimiento, entendiéndose que una examinación es favorable si el 50% o más de los alumnos examinados aprueban las correspondientes asignaturas. La segunda establece que, al cabo de 6 años, y previo un informe positivo sobre el desarrollo del proyecto institucional, el establecimiento alcanzará plena autonomía y podrá otorgar toda clase de títulos y grados académicos en forma independiente[23].

Además, se elimina el requisito de dictar a lo menos tres carreras de categoría universitaria para obtener el reconocimiento de su calidad de universidad,

[20] Ibid. p. 126.

[21] ORELLANA, Mario. "Las Funciones Académicas en la Educación Superior Privada". Stgo. , Chile, CPU, 1987, p. 9. Documento de Trabajo Nº 15.

[22] Organismo autónomo integrado por el Ministerio de Educación, 2 representantes de la U. de Chile, 4 Académicos (uno designado por Rectores de Universidades Estatales, otro por las Universidades Privadas, otro por los Inst. Profesionales y el último por la Confederación de la Producción y del Comercio), 1 representante del Senado y 1 de la Corte Suprema. Véase Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Art. 32.

[23] Véase los artículos 41 y 42 de la citada ley.

permitiéndose, de esta manera, que las Universidades Privadas funcionen ofreciendo sólo una de estas carreras.

Resulta significativo que la nueva Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, que se promulga el último día de la gestión del gobierno militar, modifique las anteriores disposiciones, flexibilizando los requisitos previamente establecidos. En general, se puede afirmar que no existe un conjunto de normas que aseguren, por la vía restrictiva, una buena calidad de la Educación Privada.

Requisitos de ingreso en Universidades Privadas:

Las instituciones de Educación Superior privadas no están sometidas a normas prescriptivas referentes a los requisitos de ingreso de alumnos a las carreras que imparten. Ello se traduce, en concreto, que no se guían por el sistema nacional de selección de postulantes a las Universidades. En sus reglamentos internos han establecido, en forma general, exigencias que se han traducido, en la práctica, en establecer convencionalmente como requisito la obtención de un mínimo de 450 puntos en la Prueba de Aptitud Académica, que es el mecanismo oficial de selección de alumnos para el ingreso a la Educación Superior. (Las Universidades que cuentan con aporte fiscal en su financiamiento, y por lo tanto, están sometidas a mayores regulaciones, exigen usualmente un puntaje mínimo de 550 puntos ó más.)

La selección de los postulantes es realizada por un sistema interno que pondera diferencialmente, según la institución, el valor que asigna al puntaje en la Prueba de Aptitud Académica, al promedio final de las notas obtenidas en Enseñanza Media, pero por sobre todo, a exámenes y entrevistas de carácter privado, destinado a seleccionar a sus alumnos según criterios predefinidos por cada Universidad. De allí que muchas veces postulantes con puntajes inferiores a los 450 puntos en la Prueba de Aptitud Académica puedan ser aceptados.

Requisitos de ingreso en Institutos Profesionales Privados:

Los Institutos Profesionales Privados no necesariamente establecen como requisito de ingreso haber rendido la Prueba de Aptitud Académica. El único requisito de tipo académico exigido obligatoriamente es que los postulantes sean

egresados de la Enseñanza Media o que tengan estudios equivalentes[24].

Los estudios sobre la situación de los Institutos Profesionales Privados coinciden en señalar que, a diferencia de las Universidades Privadas, las exigencias que establecen para la admisión de alumnos son extraordinariamente bajas. "En el sector privado la situación es diferente, las Universidades han exigido un puntaje mínimo en la Prueba de Aptitud Académica y los Institutos Profesionales, en general, no establecen puntajes mínimos y en ocasiones, ni siquiera exigen haber rendido la Prueba de Aptitud Académica"[25].

Este es, sin duda el punto más flaco de la calidad de las Instituciones privadas; no hay garantía que estas Instituciones, insertas en un ámbito cuya racionalidad dominante es la libre competencia y el espíritu de lucro, permitan la entrada indiscriminada a postulantes que, no cumplen con requisitos mínimos de aptitud para ingresar a las carreras ofrecidas.

Puntajes de ingreso a las Carreras de Pedagogía

El requisito académico por excelencia para ingresar a la Educación Superior es la Prueba de Aptitud Académica, en base a cuyos resultados son seleccionados los postulantes a las distintas carreras.

Esta selección es realizada por medio de un mecanismo que tiene dos características centrales:

a) Es altamente competitivo, ya que, de los postulantes a una carrera determinada, son seleccionados los que tengan más alto puntaje hasta llenar los cupos ofrecidos.

b) Es de libre elección, ya que el individuo determina libremente a qué institución y carrera postulará con el puntaje obtenido.

Como resultante de este proceso de selección a la Educación Superior,

[24] Editorial Hermes, Op. cit.

[25] CPU/88, Op. cit. p. 14.

se perfila una jerarquía de carreras cuya posición depende de los puntajes de los alumnos aceptados. De esta manera, las carreras a las cuales postulan individuos con los puntajes más altos se prestigian por ser de más difícil acceso y por contar con los estudiantes supuestamente más aptos. Se produce así una jerarquización de carreras, puesto que existe un número limitado de cupos en cada carrera y también existen restricciones en las opciones. Por lo tanto, los postulantes con puntajes bajos tienen pocas probabilidades de ser aceptados. Dentro de estos parámetros, cada futuro estudiante elige las opciones de carreras a las que postula tomando en consideración tanto su puntaje, como la posición relativa de las carreras a las cuales postula. De esta manera, los individuos con más bajos puntajes eligen las carreras y los establecimientos en que tienen posibilidades de ser aceptados, lo que determina que tienda a reproducirse la jerarquización y homogeneización de los alumnos, concentrándose los de puntajes similares, ya sean altos o bajos.

Para los fines de nuestra investigación asumiremos que los puntajes de los postulantes a la Prueba de Aptitud Académica son un indicador de la estimación social de la carrera y del establecimiento, lo que incide en la profesión, ya que si una profesión goza de un alto prestigio (en términos de "status", ingreso o expectativas futuras de otra índole) tenderán a postular a ella individuos con mayor puntaje y en un mayor número, subiendo el puntaje de los alumnos matriculados. Lo contrario ocurrirá si una profesión tienen una estimación social baja.

Por otra parte, la Prueba de Aptitud Académica tiene por función medir la preparación con que los alumnos egresan de la enseñanza media y, por lo tanto, una carrera que concentra altos puntajes tendrá un alumnado de mayor calidad que una carrera que concentre puntajes bajos, lo que facilitará o impedirá una formación profesional adecuada.

Para evaluar la situación de las pedagogías en este aspecto se revisarán los puntajes mínimos con que son aceptados los postulantes para ingresar a las carreras impartidas en los distintos tipos de establecimientos de Educación Superior. Para ello se estudiarán los puntajes de ingreso distinguiendo según origen del financiamiento de las instituciones. Primero se revisará a las que cuentan con aporte fiscal, luego se compararán sus puntajes con los que muestran los postulantes a las instituciones privadas. Por último, observaremos la situación de las pedagogías en relación con otras carreras.

Puntaje de ingreso a carreras pedagógicas en instituciones con aporte fiscal:

Este análisis será enfocado tanto desde el punto de vista longitudinal como del transversal. En primer lugar, serán presentados los datos[26] y luego se procederá a su interpretación.

A partir de los datos presentados en el Cuadro Nº 16, y suponiendo que el último puntaje matriculado en cada carrera es un indicador del prestigio de la carrera, se constata, en primer lugar, que en el período 1983-1989 los puntajes de ingreso a Carreras de Pedagogía se mantienen relativamente estables.

Cuadro Nº 16
PUNTAJES DE INGRESO A CARRERAS DE PEDAGOGIA EN INSTITUCIONES CON APORTE FISCAL
(Ultimo puntaje matriculado)

último puntaje matrícula	1983 Ptje.	1983 Núm. Carr.	1985 Ptje.	1985 Núm. Carr.	1988 Ptje.	1988 Núm. Carr.	1989 Ptje.	1989 Núm. Carr.
General	565,60	161	577,11	168	590,48	134	578,51	126
en Santiago	619,68	29	609,53	31	607,76	31	594,40	30
en Provincias	553,71	132	569,73	137	585,28	103	573,54	96
de Parvularia	555,20	17	573,62	17	589,14	11	580,74	12
de Básica	551,26	17	575,66	17	579,84	10	563,92	9
de Media	568,72	123	577,25	130	592,30	107	580,65	98
de Diferencial	574,76	4	593,50	4	575,46	5	578,26	4
de Pedagogías	554,79	76	568,90	84	607,11	45	581,73	55
de Pedag. y Licen.	591,23	47	592,51	46	581,72	62	576,95	43
en Universidades	572,27	138	582,40	147	592,01	126	579,93	118
en Institutos Profes.	525,54	23	540,06	21	566,41	8	557,52	8

FUENTES: 1) Para 1983 y 1985. Universidad de Chile, Servicio de Selección y Registro de Estudiantes, Revista "Postulantes y Postulaciones" 1983 y 1985.
2) Para 1988. Kartel Publicidad, "Directorio de la Educación Superior 1988-89", Kartel Publicidad, Santiago, 1989.
3) Para 1989. Comisión Coordinadora del Proceso de Admisión a las Universidades Chilenas, "Suplemento Especial de Ingreso a las Universidades Chilenas"; Diario La Nación, Santiago 1989.

En efecto, el promedio por carrera de los últimos puntajes matriculados fluctúa alrededor de los 575 puntos. Cabe señalar, sin embargo, que conjuntamente con esta tendencia a la estabilidad en el puntaje mínimo de ingreso a Carreras de Pedagogía, disminuye el número de oportunidades de estudio ofrecidas. Como se puede apreciar en el Cuadro Nº 16, en 1983 se ofrecían 161 carreras y en 1989 sólo 126.

Un segundo aspecto a señalar es que, si bien no es posible establecer la posición relativa de los puntajes de ingreso a las Carreras de Pedagogía sino hasta compararlos con lo que sucede en otras carreras, se puede constatar que no existe gran diferencia entre Universidades e Institutos Profesionales. Es así que estudiar pedagogía en Santiago exige puntajes mucho más altos que los necesarios para estudiar en provincias. El mismo fenómeno se observa en relación a los matriculados en Universidades versus los matriculados en Institutos Profesionales, y a los matriculados en carreras que permiten optar a pedagogía o licenciatura y las que sólo permiten optar al título de profesor.

Cabe destacar que los puntajes mínimos de ingreso a las Carreras de Educación con aporte fiscal sobrepasa significativamente el mínimo para postular que son 450 puntos. Una posible explicación es la existencia de una demanda elevada por estudios educacionales de nivel superior. Ello supondría que los establecimientos privados deberían mostrar puntajes mínimos de ingreso semejantes. Para comprobar si ello es así, se revisará a continuación la misma información acerca de las instituciones privadas.

Puntajes de ingreso a Carreras Pedagógicas en Instituciones Privadas:

A continuación se presenta el listado de carreras impartidas en el año 1988 por el sistema privado en el área de Educación. Cabe señalar que solamente una Universidad Privada ofrece una carrera en al área de Educación, y que el resto corresponde a Institutos Profesionales privados.

[26] En vista de la dificultad de trabajar con los puntajes de todos los alumnos matriculados en pedagogía se tomará sólo en cuenta el puntaje del último matriculado por carrera, lo que simplificará el cálculo y nos da un buen indicador de todos los puntajes pues indica qué dificultad relativa ofrecía el entrar a una carrera determinada.

Cuadro Nº 17

PUNTAJES DE INGRESO A CARRERAS DE EDUCACION EN EL SISTEMA PRIVADO

(En términos del último puntaje matriculado)

Institución	Carrera	U.P.M.
U. Central	Educación Parvularia	443,30
I.P. Lib. de los Andes	Pedagogía en Educ. General Básica	550,00
	Educación Parvularia	550,00
I.P. del Pacífico	Educación Parvularia	289,50
I.P. W. von Humboldt	Educación General Básica	454,00
I.P. Educares (Santiago)	Psicopedagogía	306,00
	Pedagogía en Educ. General Básica	271,00
	Educación Parvularia	339,00
	Pedagogía en Educación Física	348,00
	Pedagogía en Educación Musical	375,00
I.P. Educares (V. del Mar)	Psicopedagogía	366,00
	Pedagogía en Educ. General Básica	425,00
	Educación Parvularia	315,00
I.P. Blas Cañas	Pedagogía Básica (v)	403,00
	Pedagogía Básica (n)	392,00
	Parvularia (v)	405,00
	Parvularia (n)	385,00
	Pedagogía en Educación Diferencial	410,00
	Pedagogía en Educación Diferencial (v)	440,00
	Pedagogía en Educación Diferencial (n)	400,00
	Pedagogía en Castellano	401,00
	Pededagía en Educación Física (v)	446,00
	Pedagogía en Educación Física (n)	438,00
	Pedagogía en Inglés	440,00
	Promedio	399,66

FUENTE: Kartel Publicidad, *Directorio de la Educación Superior en Chile 1988-1989*, Kartel Publicidad, Santiago 1989.

Como se puede apreciar de los antecedentes recogidos en el Cuadro Nº 17, los puntajes de ingreso a Carreras Pedagógicas en el Sistema son evidentemente inferiores[27] a los del Sistema con Aporte Fiscal. En efecto, mientras el promedio general del Sistema con Aporte Fiscal, en 1988, es de 590,48 puntos, el promedio en el sistema privado en ese mismo año es de 399,66 puntos. Pareciera que la ausencia de requisitos académicos legalmente estipulados para la postulación de alumnos a la Educación Superior Privada, conjuntamente con la condición de empresa privada que requiere establecer relaciones competitivas en el mercado, crea condiciones que facilitan el ingreso a éstas de alumnos con escasas aptitudes para estudiar las carreras ofrecidas.

Se aprecia además, una clara tendencia de parte de los postulantes con mejores puntajes por preferir los servicios educacionales ofrecidos en el área de las pedagogías que proporcionar el Sistema de Educación Superior con Aporte Fiscal. La misma tendencia también se aprecia en los empleadores, prefieren profesores egresados de las Universidades con Aporte Fiscal[28]. Esto hace pensar que la calidad de la educación en los Institutos Profesionales Privados es de inferior calidad.

Comparación puntajes de ingreso a Pedagogía y otras Carreras

Con el fin de evaluar el "status" de las pedagogías en relación a otras carreras, se compararán los puntajes mínimos de ingreso que presentan los estudiantes aceptados en las Instituciones con Aporte Fiscal, con los de Arquitectura y Trabajo Social. Los criterios establecidos para seleccionar estas carreras son los siguientes: a) la Carrera de Arquitectura requiere la misma cantidad de años de estudio que la de profesor de Enseñanza Media y forma a un profesional de conocimientos especializados y autonomía en su área de trabajo. b) La Carrera de Trabajo Social también tiene 5 años de estudio, al igual que un profesor de

[27] Se pudieron obtener los puntajes de egreso de la Prueba de Aptitud Académica de algunos Institutos Profesionales, ya que muchos de ellos no entregan la infomación o no la toman en consideración como requisito de ingreso.

[28] LOMNITZ, Larisa y MELNICK, Choly. *La Clase Media un Acreedor Olvidado de la Deuda Social*, Mimeo. Versión preliminar de un estudio antropológico realizado con profesores chilenos en el año 1989.

Cuadro Nº 18
PUNTAJES DE INGRESO A CARRERAS DE PEDAGOGIA, ARQUITECTURA Y TRABAJO SOCIAL AÑOS 1983-1989, EN INSTITUCIONES CON APORTE FISCAL

	Puntaje promedio del último alumno matriculado			
Carrera	1983	1985	1988	1989
Arquitectura	633,70	631,22	643,33	627,32
Trabajo Social	625,66	642,86	650,99	607,46
Pedagogía	565,60	577,11	590,48	578,51

FUENTES: 1) Para Pedagogía: Ibid. Cuadro Nº 17.
2) Para Trabajo Social y Arquitectura: U. de Chile, Servicio de Selección y Registro de Estudiantes, Revista *Postulantes y Postulaciones*, Stgo., Años 1983 y 1985.

Enseñanza Media, pero además es una carrera feminizada, factor que la asemeja a las Carreras Pedagógicas. Se consideró, en consecuencia, que debería existir una similitud entre los puntajes de ingreso a estas carreras y los que se requieren para estudiar pedagogía, si tuvieran igual valoración social.

Del análisis del Cuadro Nº 18 se desprende que las Carreras Pedagógicas tienen un "status" menor que las otras dos carreras, lo cual es particularmente sorprendente al comparar pedagogía con Trabajo Social, típicamente una semiprofesión que se caracteriza por su bajo "status" profesional relativo. Este fenómeno es un obstáculo a la profesionalización de la Carrera Docente y también refleja el bajo valor que la sociedad le asigna, ya sea por la baja expectativa económica o de "status".

Calidad de los recursos humanos docentes

Determinar la calidad de los docentes en la Educación Superior es una tarea compleja y difícil. Los indicadores seleccionados se basan en supuestos que dicen relación con las posiblidades de que un docente pueda efectivamente trabajar en la formación de sus estudiantes no solamente transmitiendo un saber acumulado por otros, sino que a la vez sea un sujeto activo, con capacidad crea-

tiva y autonomía para abordar los desafíos de una realidad siempre cambiante y para estar investigando y pensando acerca de lo que enseña. Aquí radica la posibilidad de contar, entonces, con docentes que sean efectivamente profesionales , y no meros "técnicos". Estos últimos, en el mejor de los casos, transmiten eficientemente a sus alumnos contenidos y metodologías de evaluación estandarizados, con lo cual proporcionan un tipo de formación orientada a la transmisión de conocimientos, y cuyo resultado final es el aprendizaje de la subordinación a la autoridad y a la inhibición de la capacidad de un desarrollo autónomo creativo y crítico. Si además de estos rasgos, los estudiantes y establecimientos son de baja calidad, lo más probable es que ni siquierea se puedan formar como buenos técnicos.

Un primer indicador de calidad de la formación impartida por una institución de Educación Superior es la calificación académica de los profesores, lo que permite identificar características objetivas que diferencian a un profesional de otro. Así, se compararán los títulos y grados que tienen los docentes en cada tipo de establecimiento, comparando Universidades e Institutos Profesionales, distinguiendo entre aquellos que cuentan con aporte fiscal y los privados. Un segundo indicador es el tiempo que permanece el profesor en el establecimiento medido en términos de horas de trabajo, distinguiendo entre docentes de jornada completa y docentes que trabajan por horas. Las implicancias de esta distinción son importantes, puesto que determinan, por una parte, el tiempo de contacto que el profesor mantiene con el alumno, pero a la vez, el tipo de actividad que el docente desarrolla dentro de sus horas de trabajo. Hemos supuesto que los profesores de jornada completa se asemejan más al tipo de profesor universitario tradicional en el sentido que puede analizar otras actividades además de dictar sus clases. Se supone que parte de su tiempo debe dedicarla al estudio e investigación, así como a actividades de extensión o de organización de eventos internos al establecimiento. Por el contrario, el profesor/hora es contratado para dictar una clase para lo cual se le entrega el programa de la asignatura, previamente preparado por el jefe de la unidad a la que pertenece el curso. Se le entregan métodos estandarizados de evaluación de los alumnos, garantizando de esta manera que, indistintamente de quien sea el profesor, los contenidos entregados en cada asignatura sean homogéneos en los distintos cursos de un mismo nivel, e incluso de distintos establecimientos.

A continuación se revisará el nivel de calificación de los docentes, según tipo de establecimiento.

Cuadro Nº 19
NIVEL DE CALIFICACION DE LOS ACADEMICOS
(Distribución porcentual por grado en el sistema de Educación Superior)

UNIVERSIDADES

Institución	Doctor	Magister	Licenciado	Profesional	No titulado
Con A. Fiscal	7,6	12,5	5,8	73,1	1,0
Sin A. Fiscal	8,5	15,1	12,6	59,8	4,0

INSTITUTOS PROFESIONALES

Institución	Doctor	Magister	Licenciado	Profesional	No titulado
Con A. Fiscal	0,5	9,0	3,0	81,4	6,1
Sin A. Fiscal	2,2	9,3	15,6	64,6	8,3

FUENTE: CPU Nº 11, *Las Universidades e Institutos Profesionales en Chile: Antecedentes para su análisis*, CPU, Santiago, 1987.

Con respecto a la calificación de los docentes podemos constatar que las Universidades Privadas cuentan con un contingente académico con grado de Doctor y Magister del 23,6% del total de su planta, cifra que es mayor a la participación que éstos tienen en las Universidades con Aporte Fiscal que es del 20,1% (véase Cuadro Nº 19). También el cuadro muestra que las Universidades con aporte fiscal tienen un 1% de los profesores no titulados y las Universidades Privadas tienen un 4,9%, lo que nos permite afirmar que en términos globales, existen niveles similares en la calificación de docentes en los dos tipos de universidades.

Una situación similar ocurre en los Institutos Profesionales Privados que, del total de sus académicos, un 11,5% tiene grado de Doctor o Magister, cifra superior al 9,5% que representan éstos en la planta de académicos de los Institutos Profesionales con Aporte Fiscal. Al igual que en las Universidades Privadas, existen más profesores contratados que no tienen títulos, un 4% del total de la planta académica.

La elevada calificación de los docentes de las instituciones privadas se podría explicar básicamente por el tipo de contrato que mantienen estas instituciones con sus académicos. Contratan personal altamente calificado por horas ya que pagan una remuneración por hora académica mejor a lo que en promedio pagan las Instituciones con Aporte Fiscal, lo cual permite aprovechar la capacidad de oferta de buenos académicos que, muchas veces, trabajan en Universidades con Aporte Fiscal o en Institutos de Investigación o postgraduados que recién inician sus actividades de docencia.

Constatada la ausencia de diferencias significativas en el grado académico de los docentes, es interesante determinar el tipo de contrato existente en cada una de estas instituciones. Es sabido que un factor de calidad indiscutible en las actividades de Educación Superior es la idoneidad de los recursos humanos responsables de realizar la acción. Pero, otro elemento para hablar de calidad es la forma de cómo interactúan profesor y alumnos, que depende, entre otras cosas, del tiempo de contacto que pueden mantener con éstos. Un profesor que llega a dictar una clase y se va no puede mantener una relación más permanente con sus alumnos.

Además, si los docentes no tienen el tiempo para dedicarse al estudio e investigación, es difícil que puedan ir entregando los nuevos conocimientos que se requieren para una educación de calidad. Obviamente, que si tienen su es-

Cuadro Nº 20
DEDICACION HORARIA DE LOS DOCENTES

	Jornada completa	Media jornada	Profesor por hora
Universidades			
Con aporte Fiscal	59,1	7,3	33,6
Sin aporte Fiscal	5,5	1,5	93,0
Inst. Profesionales			
Con Aporte Fiscal	50,3	12,3	37,4
Sin Aporte Fiscal	9,7	7,0	83,3

FUENTE: Cox, Cristian y Cecilia Jara, *Datos Básicos par la Discusión de Políticas de Educación 1979-1988*, CIDE, Santiago, 1988.

pacio de estudio e investigación en otras instituciones no habría problema. Pero no todos los docentes lo tienen.

De la información contenida en el Cuadro Nº 20 se desprende que las condiciones de trabajo de los profesores de establecimientos de Educación Superior, sean estas Universidades o Institutos Profesionales, son muy diferentes cuando el establecimiento cuenta o no con aporte fiscal. Se constata el hecho dramático que en las Universidades Privadas el 93% de los profesores trabajan por hora académica, y en los Institutos Profesionales esta cifra llega al 83.3%. En cambio, en ambos tipos de establecimientos, cuando cuentan con aporte fiscal, se aprecia que más del 50% de los profesores tienen contrato por jornada completa. Pensamos que los docentes de Universidades con Aporte Fiscal tendrán más tiempo para la investigación; el estudio y otras actividades que les permita renovar sus conocimientos. Por otra parte, tienen la posibilidad de tener un tiempo de mayor contacto y relación con sus alumnos. Estos datos nos permiten afirmar que en las Instituciones con Aporte Fiscal se dan mejores condiciones para desarrollar una educación de calidad.

Cabe mencionar que estudios realizados acerca de la tarea de investigación y extensión en el Sistema de Educación privada señalan[29], refiriéndose a las Universidades, que "en diferentes proporciones, ejercen algunas funciones de extensión (Conferencias, mesas redondas, seminarios)". Agrega, sin embargo, que "ninguna de ellas ejerce funciones importantes de investigación". El citado documento concluye "a pesar del esfuerzo individual, personal, de algunos de estos profesores, no parece existir en estas Universidades, hasta ahora, un "ambiente" social de investigación. Los Institutos Profesionales, por su parte, según el mismo estudio, están dedicados principalmente a la docencia, aún cuando en algunos planteles se realizan intentos de incorporar algo del quehacer investigativo (Blas Cañas y Educares a través de ciclos de conferencias, investigaciones sobre su propia formación, publicaciones de análisis de la realidad educativa, etc.), pero cuentan con recursos modestos. Esto viene a reforzar la idea que en el Sistema de Educación Privada la calidad educativa puede ser de menor calidad por no existir un espacio para la creación de conocimientos y mejor contacto con los alumnos.

[29] ORELLANA, Mario, Op. cit. p. 13.

Conclusiones

El sentido de realizar esta revisión de la formación de los docentes era indagar acerca de la incidencia de la formación como uno de los factores que operan desde el sistema en la asignación del rol docente. Esta relación se analizó desde la perspectiva cuantitativa y cualitativa. En términos cuantitativos, se pensó que el superhávit de profesores que se estaba formando, producto de la proliferación de instituciones privadas de formación de docentes, sería determinante en la baja de sueldos del profesorado en un esquema de mercado. Por tanto, se produciría una menor valoración y prestigio de la profesión que a su vez influiría en el puntaje de alumnos que ingresan a estudiar educación bajando así la calidad de la formación. En términos cualitativos se hipotetizó que la calidad de la formación sería un factor determinante en el tipo de rol que asume el profesor ya que una formación de baja calidad no permite la profesionalización.

La primera hipótesis sostenía que el desarrollo del sector privado en la Educación Superior, produciría una proliferación de instituciones privadas, las que, a su vez, serían responsables de la formación de un superhávit de profesores, y ello sería la causa de la baja de sus remuneraciones. Efectivamente, se constató que la diversificación y privatización de la educación ha tenido por consecuencia la proliferación de Instituciones Privadas de Educación Superior. Este hecho no ha redundado en un incremento en la cantidad de profesores formados por el sistema en su conjunto debido a que parte importante del crecimiento de la matrícula en el sector privado proviene de la oferta de otras carreras del área de educación, especialmente el nivel preescolar, cubriendo así, necesidades que no lograban asumir las Instituciones con Aporte Fiscal. En términos más claros, no ha ocurrido lo esperado, esto es, que se formara un número excesivo de profesores producto de la ausencia de planificación derivada de la entrada del sector privado, al ámbito de la Educación Superior. Por lo tanto, la caída en las remuneraciones de los docentes y sus deficientes condiciones de empleo y trabajo no tiene como causal, entre los factores que contribuyen a ello, el incremento del número de profesores egresados.

La segunda hipótesis sostenía que existiría un traspaso de la formación de profesores desde el sector Universitario con Aporte Fiscal a los Institutos Profesionales Privados lo cual bajaría la calidad de la enseñanza ya que estos institutos no están sometidos a normas prescriptivas que aseguren calidad y están insertos en un ámbito cuya racionalidad dominante es la libre competencia.

Según los datos obtenidos, las Universidades que cuentan con aporte fiscal continúan haciéndose cargo de la formación de parte importante del profesorado, especialmente de Enseñanza Media. En 1990, existían 5 Institutos Profesionales privados que impartían carreras de Enseñazan Media de un total de 16 institutos que formaban en el área de Educación. De estos 16 Institutos Profesionales, 11 impartían la Carrera de Educación Parvularia y/o de Educación Básica. Esto nos permite afirmar que en la práctica se ha producido un traspaso de Carreras de Educación desde el sector estatal al privado, pero principalmente en las carreras de más bajo costo, lo que es co-herente con la lógica de mercado.

Por otra parte, los Institutos de Educación Superior Privada no están sometidos a normas prescriptivas referentes a los requisitos de ingreso de sus alumnos lo que ha provocado el ingreso de un alumnado con muy baja preparación según puntajes obtenidos en la Prueba de Aptitud Académica. (En 1989 el promedio de puntajes de ingreso era de 399,66 puntos en los Institutos Privados y en las Universidades con aporte fiscal era de 590,4 puntos) lo que permite pensar que la formación de los egresados no será la óptima.

Unido a este problema y también desde el punto de vista de la calidad de la educación que se imparte, resulta significativo que en los Institutos Privados de Educación Superior el estilo de docencia Profesor/hora es la norma para la mayoría de los académicos. Y, aunque éstos tengan una calificación académica similar a los docentes de Instituciones con aporte fiscal, tienen menos posibilidades de mantener una mayor relación con sus alumnos, que es otro de los factores que se considera necesario para una buena formación. Además, al ser contratados por hora, no tienen tiempo para la investigación y actividades de extensión, lo que les dificulta seguir desarrollándose en su campo académico.

La transformación sufrida en el Sistema de Educación Superior en Chile durante la década de los 80 pareciera que apoya el proceso de mayor jerarquización y estratificación que el sistema educativo ha ido desarrollando, respondiendo a las necesidades de masificación, conjuntamente con proporcionar una respuesta a la problemática burocrática organizativa que se ha desarrollado la profesión docente.

La diversificación del sistema de Educación Superior entre Universidades e Institutos Profesionales, pareciera tener un efecto jerarquizador, si consideramos que los docentes formados en cada uno de los sistemas se distinguen por

la calidad de su formación. Con ello se quiere indicar que es más probable que los alumnos que han estudiado en las Universidades tengan la base necesaria para proseguir con una formación a nivel de post-título y obviamente algunos de ellos van a ingresar a trabajar con buenos sueldos (relativos) a los colegios particulares pagados pudiendo desarrollar una función profesional o semiprofesional. De hecho los alumnos con mayores puntajes en la Prueba de Aptitud Académica tienden a estudiar en las Universidades con Aporte Fiscal.

Por otra parte, los profesores de los Institutos Profesionales, tendrán menos acceso a escuelas o colegios bien pagados y probablemente se limitarán a ejercer la docencia de aula en las escuelas que atienden sectores populares, asumiendo un rol más técnico que profesional.

La estratificación que se desprende de estas alternativas derivadas de la privatización de la Educación Superior se inscribe dentro de una tendencia que se ha orientado hacia la tecnificación de la educación, la cual ha venido desarrollándose desde hace ya algunas décadas, y que, en las condiciones descritas, ha encontrado un campo fértil para manifestarse con fuerza.

V Las organizaciones sociales de los educadores y el rol docente

Los docentes de la enseñanza primaria y secundaria, prácticamente en todos los sistemas escolares modernos, tienden a agruparse en organizaciones sociales u organizaciones propias que expresan sus intereses y aspiraciones y asumen la defensa y representación colectiva de sus miembros ante la sociedad, el Estado o los empleadores.

En este capítulo se examinará la relación entre las organizaciones propias de los educadores del sistema escolar y el rol docente. Se parte del supuesto que dichas organizaciones contribuyen a la modelación del rol docente, sea a través de la asignación directa de un tipo de rol a sus miembros, sea a través de la presión o influencia que puedan ejercer sobre el Estado respecto a la asignación de rol que éste realiza.

Por otra parte, se supone también que las organizaciones de educadores pueden colectivizar el rol docente deseado por sus afiliados y sobre esa base constituir una concepción de rol que se transforme en demanda hacia el Estado o en asignación directa de rol a sus afiliados.

A su turno, el tipo de rol que las organizaciones de educadores puedan propiciar está asociado al carácter de dichas organizaciones. En términos gruesos, dichas entidades pueden clasificarse en dos tipos según su naturaleza: las de carácter profesional y las de carácter sindical. No obstante, es frecuente que las organizaciones que se fundaron como de una u otra naturaleza, terminen asumiendo también rasgos del otro tipo. De esta manera, puede presumirse la existencia de una tercera categoría, la de carácter mixto sindical y profesional.

Como ya se señaló, existe asociación entre el rol docente de carácter profesional y la naturaleza profesional de la organización gremial de educadores y entre el rol docente de carácter técnico o meramente operativo y la naturaleza sindical de la organización gremial de educadores. Sin embargo, ésta no es una asociación necesaria y obligada sino más bien probable. Puede ocurrir que por razones coyunturales o por peculiaridades significativas, una organización sindical postule o asigne un rol, de carácter profesional o una asociación de naturaleza profesional defienda o acepte un tipo de rol docente de carácter técnico.

A continuación se estudiará cómo se ha dado en Chile, en el período 1973-1990, la relación entre organizaciones de educadores y la asignación del rol docente.

1. El rol profesional y el Colegio de Profesores de Chile

En Octubre de 1974 fue creado por un Decreto Ley del Gobierno Militar, el Colegio de Profesores de Chile. Con la fundación de esta institución, de afiliación obligatoria para quienes ejercían la docencia en el sistema escolar, se llenaba el vacío dejado por la disolución obligada del SUTE, Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación.

La nueva institución gremial se estructuró claramente dentro de los moldes propios de las asociaciones profesionales, que en Chile han llevado la denominación de "Colegios" y que corresponden históricamente a la naturaleza propia de las profesiones tradicionales y de ejercicio libre.

Así, en los fundamentos del Decreto que lo fundó se leía que: "el *profesional docente* requiere más que ningún otro profesional, de especiales condiciones para el ejercicio de su *profesión* ...y que "lo anterior ha determinado que el Supremo Gobierno, consciente de de la importancia que en el desarrollo social del país tiene el ejercicio de la docencia, proceda a crear el Colegio de Profesores como la organización única, *profesional* y moral que promueva la dignificación del profesor" (el destacado es nuestro)[1].

[1] Decreto Ley Nº 678, *Diario Oficial*, 16 de Octubre de 1974.

Entre los objetivos que se le asignaron al Colegio, se encontraban los siguientes, indicativos del carácter que se quería imprimir a la entidad:

> "Promover el progreso, prestigio y prerrogativas de la profesión, regular su correcto ejercicio y velar porque sus miembros mantengan en el desempeño de la función docente una actitud de prescindencia política partidista, como parte de su ética profesional ...estimular las investigaciones y perfeccionamiento inherentes al ejercicio profesional de los colegiados ...promover y organizar congresos nacionales e internacionales relacionados con materias propias de su profesión... y ...prestar colaboración pedagógica a las organizaciones nacionales e internacionales de formación pedagógica, velando por una adecuada representación en ellas de los profesionales docentes..."[2].

Al establecerse la afiliación obligatoria de los profesores a un Colegio de carácter profesional podría suponerse que el Estado estaba reforzando una definición profesional del rol docente. El Colegio mismo operaría en el mismo sentido, en cuanto su estatuto le ordenó la dictación y vigencia de un Código de Etica profesional y lo facultó para establecer comisiones o tribunales de ética y a aplicar un procedimiento disciplinario a sus violaciones. En el mismo sentido operaba la fijación de un arancel de honorarios mínimos por hora de clase para el ejercicio libre o privado de la profesión.

Las señaladas normas eran consistentes con la ausencia de rasgos sindicalistas en la organización y funcionamiento del Colegio, aunque el Decreto de creación del mismo encarga al Consejo Nacional que presidía la institución, la función de "velar por la justa retribución económica del ejercicio profesional del profesor"... y ..."considerar las condiciones económicas y de trabajo de los colegiados... y plantear a las autoridades respectivas medidas conducentes a que estas condiciones sean equitativas, adecuadas y justas..."[3].

Debe notarse que las referidas funciones eran propias de la dirigencia y no de la institución misma, lo que suponía que el Colegio no emprendería las

---

[2] Decreto Ley Nº 678, *Diario Oficial*, 16 de Octubre de 1974.

[3] Decreto Ley Nº 678, *Diario Oficial*, 16 de Octubre de 1974.

acciones o movilizaciones masivas propias de las entidades sindicales y que la preocupación por las condiciones de empleo y de trabajo se canalizaría en una mera gestión de los dirigentes ante las autoridades.

Refuerza la condición profesional que asumió el Colegio de Profesores el hecho que, en su interior, se crease un Instituto de Capacitación y Perfeccionamiento, paralelo o supletorio de los programas de perfeccionamiento que mantenían el Ministerio de Educación y las Universidades del país.

Por último, la fundación de un Colegio de características profesionalizantes, en principio, era consistente con otras políticas gubernamentales de la época, como la concentración de la formación profesional de docentes en las Universidades -después de la supresión de las escuelas normales- y la dictación de una Ley de Carrera Docente. No obstante el discurso profesionalizante que también inspira ambas medidas, en los hechos las tres políticas no convergieron en una efectiva asignación de rol de tipo profesional por parte del Estado.

En el caso de la organización gremial, el Colegio de Profesores no desarrolló una práctica social que apuntase efectivamente a la asignación de un rol profesional. El carácter profesionalizante del Colegio se limitó más bien a aspectos externos o formales y a la difusión de un discurso de "dignificación" y de promoción simbólica del profesionalismo de sus miembros. Pero no se observa en su evolución un entendimiento de la noción profesional del rol docente, ni menos una exigencia de un desempeño efectivo de ese tipo, ni una demanda al Estado en el mismo sentido.

En efecto, la pretensión de monopolio del desempeño profesional por parte de los graduados o titulados quedó en el papel, en cuanto la misma legislación que creó el Colegio, estableció que las personas no tituladas que tuviesen más de diez años de ejercicio docente, quedarían legalmente habilitadas para continuar desempeñándolo y los que hubiesen enseñado por más de cinco años y menos de diez, tendrían un plazo de ocho años para obtener su título profesional.

La mantención de un sistema de ética profesional también fue letra muerta, ya que la gran mayoría de los docentes eran funcionarios del Estado, sujetos a las obligaciones y deberes propios del cargo, con los respectivos procedimientos disciplinarios en caso de que se apartaran de las normas oficiales.

La fijación de aranceles mínimos para la retribución del ejercicio privado, tampoco tuvo mayor significación, en cuanto el grueso del trabajo docente era de carácter asalariado y el problema real era el de la fijación de las remuneraciones por el empleador-Estado o por los empleadores privados, lo cual ocurría conforme a los mecanismos legales vigentes: fijación por ley en el caso de los profesores del sector público o por negociación individual o colectiva, el caso de los profesores del sector particular.

Tampoco se observa en la gestión del Colegio de Profesores de la época una preocupación por el desarrollo de otros aspectos del profesionalismo docente como la autonomía y la participación. Ambas, difícilmente podrían desarrollarse en el marco político imperante en el país.

En efecto, el régimen político tenía una clara definición dictatorial y la creación del Colegio tenía la intención de llenar el espacio vacío que ocupó el sindicalismo docente tradicional, más para efectos de un control gubernamental del profesorado que para fomentar la libre organización del magisterio. Así lo demostraban algunas de las normas que lo presidían: la afiliación obligatoria, la designación de sus dirigentes por decreto presidencial -sistema que estuvo en funciones hasta 1985- y la ausencia de estructuras internas que agrupasen a las bases del profesorado o le diesen un espacio reglamentario para reunirse y expresar sus intereses, críticas o demandas ante los dirigentes nacionales o provinciales del Colegio[4].

Un Colegio creado de modo autoritario, estructurado en forma verticalista, con dirigentes designados por el gobierno militar, difícilmente podría demandar autonomía profesional y participación colectiva de los docentes en la decisiones educacionales. Por el contrario, el comportamiento real del Colegio de Profesores adoleció de dependencia hacia las autoridades y no se encuentran huellas de un esfuerzo por ampliar los espacios de ejercicio autónomo, propios de un rol docente profesional, ni menos de ejercitar una participación que no fuera la de aplauso o apoyo a las decisiones del gobierno o de las autoridades educacionales[5].

[4] PIIE. *Las Transformaciones Educacionales Bajo el Régimen Militar*, Santiago, Chile, 1984, vol. I, pp. 176-177.

[5] PIIE, Ibid. pp. 176-177.

En particular, no se registran ni declaraciones ni acciones del Colegio de Profesores que apuntasen a romper las asignaciones implícitas de un rol docente dependiente y no profesional que se encuentran en las condiciones de empleo y de trabajo imperantes entre 1973 y 1980 y especialmente en las impuestas en la Ley de la Carrera Docente de 1978 que, claramente, insertaban a los profesores de aula en un rígido marco funcionario y de subordinación hacia los llamados docentes directivos, como se señaló en el capítulo correspondiente.

En suma, la fundación y funcionamiento del Colegio de Profesores en el período 1974-1985 sólo aportó a la configuración de un rol profesional un discurso formal de carácter profesionalizante, que pudo dar una imagen pública de constitución del trabajo docente en profesional, al que pudo aportar un cierto esfuerzo de perfeccionamiento profesional. Sin embargo, en los hechos no se tradujo en una convocatoria al desempeño efectivo de un rol profesional por parte de sus miembros ni una exigencia al Estado para que asignara ese rol, especialmente en lo relativo a las condiciones de empleo requeridas o al desarrollo de autonomía y participación profesionales.

2. La Asociación Gremial de Educadores de Chile, el sindicalismo y el rol docente

La organización magisterial dominante en Chile antes de 1973 fue la de índole sindical[6]. Su más plena expresión fue la efímera presencia del Sindicato Unico de Trabajadores, fundado a comienzos de 1970 y disuelto por el gobierno militar a fines de 1973.

Ya se ha indicado que el sindicalismo docente tradicional, aunque incluyó algunas preocupaciones profesionalizantes, en sus líneas gruesas fue funcional a la inserción administrativa estatal del trabajo docente y a la configuración de una asignación de rol de carácter técnico[7]. La noción misma de "trabajador

[6] NUÑEZ, Iván. *Gremios del Magisterio. Setenta Años de Historia, 1900-1970*, Santiago, Chile, PIIE, 1986.

[7] NUÑEZ, Iván. *El Trabajo Docente y las Reformas Educacionales en Chile, 1960-1973*, Santiago, Chile, PIIE, Informes de Investigación, cap. IV.

de la educación" y el reconocimiento oficial a una organización docente única de naturaleza definidamente sindical, son indicativos de un enfoque diferente al de profesionalización de la docencia, entonces defendida por los partidarios de una organización del tipo Colegio de Profesores.

En la imagen pública y en la política estatal, la noción sindicalista y la concepción funcionaria y asalariada del trabajo docente fueron reemplazadas después de 1973 por la imagen profesionalizante que proyectaba la presencia del Colegio de Profesores.

Durante varios años, la propuesta del sindicalismo no tuvo espacio. En las condiciones de silenciamiento social de la época, resulta difícil saber si la propuesta profesionalizante del Colegio de Profesores encontró eco, en qué medida y entre qué segmentos o grupos del profesorado; si ella fue atractiva por sí misma o si se abrió camino en la medida que se habían desprestigiado el enfoque y las prácticas sindicalistas en la conciencia de las capas medias en Chile, después del período de la Unidad Popular. En cualquier forma, entre 1973 y 1978 prácticamente no hay ninguna huella histórica de una propuesta de reconstitución del sindicalismo docente y el espacio correspondiente aparece lleno por la existencia del Colegio profesional referido. En cualquier caso, las condiciones políticas imperantes hacían imposible un desarrollo de organizaciones de esta naturaleza.

En 1978, se dictaron el D.L. 2.327, sobre Carrera Docente, y el Decreto Ley Nº 2.200, llamado Plan Laboral. El primero afectaba a los profesores dependientes del Ministerio de Educación y el segundo a los del sector particular.

La dictación de los referidos Decretos Leyes despertó las primeras manifestaciones de organización y reactivación de agrupamientos de educadores al margen del Colegio de Profesores y en términos de independencia, oposición y marginalidad respecto al sistema oficial. Se trataba, obviamente, de acciones prohibidas y en las que participaron grupos muy pequeños aunque crecientes de educadores. La Iglesia Católica proporcionó la protección necesaria para que estos agrupamientos pudieran mantenerse[8].

[8] Op. cit.; pp. 180-181.

A fines de 1981, se funda la Asociación Gremial de Educadores de Chile, AGECH, como desarrollo natural de los grupos independientes y críticos ya señalados. Esta vez, se trató de un organismo amparado por la legalidad vigente. En efecto, bajo la inspiración de las reformas neo-liberales, se había dictado un Decreto Ley que "liberalizaba" los Colegios Profesionales -eliminándoles sus características monopólicas y estableciendo la libre organización- y creaba la figura de las "asociaciones gremiales" que podían ser de distinto carácter: profesional, empresarial u otras. La AGECH. nació de una decisión de los grupos de profesores no oficialistas para utilizar este espacio legal[9].

La nueva organización, aunque formalmente se mantuvo como Asociación Gremial con carácter profesional, en los hechos y en su discurso se fue definiendo como heredera de la tradición de sindicalismo docente. Así, en la prensa de la época se declaraba lo siguiente: "...en cuanto actores de corto plazo, los directivos de la AGECH indicaron que tenderán a la formación de organizaciones sindicales en los establecimientos educacionales que pasen a los Municipios"[10].

En los años siguientes, la AGECH desarrolló un comportamiento de tipo sindical, en cuanto priorizó la preocupación por las deterioradas condiciones de empleo y de trabajo de los docentes y desarrolló acciones de resistencia y de demandas propias del sindicalismo de tipo contestatario, aunque la ley no la autorizaba para negociar colectivamente. El principal sello de la AGECH fue su actividad de denuncia respecto a las consecuencias de las políticas económicas, educacionales y laborales sobre las remuneraciones, estabilidad y demás condiciones de trabajo de los educadores[11].

No obstante, la AGECH representó un sindicalismo "sui generis". Por una parte, no le era permitido negociar colectivamente. Por otra parte, la ley no autorizaba la existencia de organizaciones sindicales entre el profesorado del sector público y sí las autorizaba en el sector particular pagado y en el sector particular subvencionado, aunque en este último caso no podían negociar colec-

[9] Ibid. p. 182.

[10] Diario *La Tercera*, Santiago, 15 de Diciembre de 1981.

[11] PIIE, Op. cit.; pp. 182-183.

tivamente. Finalmente, por las condiciones legales y políticas del período, la AGECH fue una organización minoritaria, aunque muy activa y públicamente visible, contrastando con el Colegio de Profesores que formalmente representaba a la gran mayoría de los docentes, pero con escasa vida gremial.

Además, la AGECH, recogiendo una característica del sindicalismo docente histórico desarrolló una postura de permanente crítica a las políticas educacionales, poniendo eso sí el acento en los aspectos económicos e institucionales más que en los propiamente pedagógicos. A la vez, extendió su preocupación a la realidad político-social del país, participó del rechazo al régimen político autoritario y formó parte de las organizaciones sociales que levantaban la demanda democrática[12].

Se encuentra también en el discurso de la AGECH un cierto enfoque profesionalizante, que se denota principalmente cuando elabora y propone los principios de un Estatuto Docente. Allí demanda que la formación de docentes se realice exclusivamente en las Universidades, se postula el derecho al perfeccionamiento y se defiende la necesidad de libertades académicas, aunque se las entiende "para aplicar los métodos de enseñanza, seleccionar y adaptar el material de enseñanza como para aplicar las técnicas de evaluación que juzgue conveniente". Defiende también el derecho de los docentes a participar en las decisiones educacionales[13].

Con todo, fue fundamental en la AGECH su práctica reivindicativa y política y su rescate de la tradición sindicalista. Esta posición quedó claramente expresada por uno de sus dirigentes en un seminario académico sobre organización social del sector docente:

> "El magisterio chileno tiene una larga historia de lucha organizativa que fue conformando el carácter de la organización, sus preocupaciones, su plataforma, sus métodos de lucha, su inserción en el movimiento social, etc. Este proceso de constante desarrollo alcanza su máxima expresión con la creación del SUTE, el cual bien resume las aspiraciones -si no

[12] Ver colección de la Revista *El Pizarrón*, Santiago, Chile, 1981-1987.

[13] AGECH, *Proyecto de Estatuto Docente*, Santiago, Chile, 1984.

únicas, claramente mayoritarias- del profesorado ...estamos entonces frente a una larga experiencia que nos enseña que los docentes del país se inclinan por una organización de características similares al sindicato y compatibles vivamente con la lucha reivindicativa... Entre asociación gremial y colegio ¡colegio!, entre colegio y sindicato ¡sindicato! Esta frase resume bien lo que queremos para el futuro"[14].

Del análisis anterior se desprende que la presencia de la AGECH no pudo influir en la configuración de un rol de tipo profesional ni alterar la prevalencia de un rol de tipo técnico u operante. Esto, porque en el discurso de la AGECH las propuestas profesionalizantes fueron secundarias y, en cambio, fueron dominantes las de tipo sindicalista, funcionales al rol de tipo técnico, así como fueron dominantes en la AGECH las prácticas de índole sindical-reivindicativas por sobre las de carácter profesionalizador. Por último, aunque el discurso de esta organización hubiese sido de naturaleza profesionalizante, el carácter minoritario, marginal y contestatario que ella tuvo le impedían influir sobre el Estado en el proceso de asignación de rol o influir sobre los docentes mismos, a los cuales la AGECH convocaba en escasa cantidad.

3. El Colegio de Profesores democratizado y el rol docente, 1985-1990

La Ley de Asociaciones Gremiales de 1981 gatilló un proceso de crisis en el Colegio de Profesores. Por una parte, permitió el surgimiento de una organización gremial que, aunque minoritaria, rivalizó con el Colegio en la representación de los intereses del sector docente, como se vió en el apartado anterior. Por otra parte, terminó con el carácter obligatorio de su afiliación. Por último, porque obligó a que, en un plazo que la directiva del Colegio extendió abusivamente, tuviese que elegir democráticamente a sus dirigentes y con ello, llevó a cambiar su inserción en el escenario socio-político chileno.

En 1985, se realizaron por primera vez elecciones para que todos los afiliados al Colegio de Profesores pudieran participar en la designación de sus di-

[14] PIIE, *La Organización Social del Sector Docente. Problemas y Perspectivas*, Santiago, Chile, PIIE Estudios, 1986; pp. 178 y 181.

rigentes nacionales, regionales y provinciales. El resultado favoreció mayoritariamente a los sectores opositores al régimen militar que, al interior del Colegio, habían exigido su democratización.

Durante más de dos años, coexistieron dos asociaciones gremiales en el magisterio: la AGECH y el Colegio de Profesores democratizado. Durante ese lapso se discutió el tema de la unidad entre ambas, dado el hecho objetivo que las dos entidades se definían en oposición al gobierno y en favor de la democracia.

Había entre ellas varias diferencias: 1. de representatividad, siendo el Colegio ampliamente mayoritario; 2. de naturaleza, en que el Colegio asumía un carácter más profesionalizante y la AGECH, más sindicalista; y 3. de tendencia política, en el Colegio había presencia del oficialismo de derecha y predominaba una alianza de centro e izquierda, mientras que en la AGECH predominaba la izquierda más extrema. El dilema se resolvió finalmente en términos de disolución de la AGECH e incorporación individual de sus miembros al Colegio, al cual muchos de ellos pertenecían desde antes[15].

El carácter originalmente profesional del Colegio fue alterado en parte por el triunfo de los sectores opositores en su seno, por la incorporación de los ex-miembros de la AGECH y por la agravación de la situación laboral del magisterio entre los años 1982 y 1989.

En efecto, los hechos señalados contribuyeron a que se hiciera ambigua la naturaleza profesional del Colegio e incorporara elementos crecientes de sindicalismo al discurso y a las prácticas reales de la organización gremial. Al mismo tiempo, la propia definición profesionalizante experimenta evolución desde la concepción elitista y corporativa original a una que reconoce el carácter de servicio social de la profesión docente.

Así, en discurso del Presidente del Colegio de Profesores democratizado, al iniciar su gestión, se ordenan las demandas de esta entidad en los siguientes términos:

[15] Una discusión académica sobre este tema se contiene en PIIE, *La Organización Social...* op. cit.

1. una ley que garantice la estabilidad laboral de los profesores; 2. fijación de una escala de rentas acorde con la importancia del rol docente en la sociedad; 3. incremento de las oportunidades de capacitación y perfeccionamiento profesional; 4. reincorporación de los profesores exonerados por sus ideas y por la aplicación criminal de la lógica mercantil en la educación; 5. regreso de todos los maestros exiliados; 6. fin a la "municipalización" y "privatización" de la educación; 7. más presupuesto para la educación; 8. mejorar la grave situación de la mayoría de los profesores jubilados; 9. terminar con la grave situación salarial y de estabilidad de los profesores de los colegios particulares subvencionados[16].

Puede observarse que la mayoría de las propuestas se refieren a reivindicaciones sobre condiciones de empleo y trabajo y sólo una minoría apunta directamente a la profesionalización de la docencia. Lo mismo puede desprenderse de la demanda de "lograr la promulgación de un estatuto docente que, con la participación del Colegio de Profesores, asegure las demandas reivindicativas de los docentes". Se entiende allí el estatuto como un instrumento para obtener las demandas laborales más que las profesionales[17].

El grueso de los esfuerzos prácticos del Colegio de Profesores en su nueva etapa se orientó en función de las demandas de índole laboral y de las luchas en favor de la democracia. Es más, el Colegio de Profesores se afilió a la recién creada Central Unitaria de Trabajadores, en cuyo seno se convirtió en la organización numericamente más representativa y numerosa.

Es cierto que el enfoque predominante en el discurso cotidiano del Colegio es de carácter sindical reivindicacionista, pero en el discurso que podría denominarse de carácter doctrinario, se encuentra un enfoque de índole profesionalizante.

En otros términos: en los documentos que podrían denominarse "fundacionales", hay una mirada de este último tipo.

En el caso del proyecto de Estatuto de la profesión Docente que el Cole-

[16] Revista *El Pizarrón*, Nº 37, Santiago, Marzo-Abril de 1986.

[17] Revista *El Pizarrón*, Nº 38, Mayo-Junio de 1986.

gio de Profesores elaboró y aprobó en 1987, para ser presentado al Gobierno[18]. La sola denominación de este proyecto referida a la "profesión docente" ya es indicativa de la tendencia profesionalizante que lo inspira. A lo largo del texto se identifica a los profesores o maestros con el término "profesionales de la educación."

En el artículo 45 del proyecto de Estatuto, se lee que "los profesionales de la educación ...recibirán su formación académica y profesional en las Universidades."

El trabajo docente de aula es definido en el Estatuto como "una función profesional de nivel superior que consiste en el diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de los procesos sistemáticos de enseñanza y en las actividades generales y complementarias que tienen lugar en las unidades educativas... Incluye también la participación ...en la planificación y en la administración curricular de la unidad educativa, incluyendo sus relaciones con la comunidad, así como la participación directa, o a través de sus representantes en la gestión local, regional y nacional del sistema educativo." (artículo 4).

Las definiciones de las funciones de administración docente y técnico-pedagógicas, las ubican como de complementación o de apoyo, reforzando así en el proyecto de Estatuto la centralidad de la docencia de aula, en vez de su tradicional subordinación (artículos 5 y 6).

Lo anterior es consistente con el principio de autonomía que se explicíta en el artículo 25 del proyecto: "...en el ejercicio de su desempeño profesional, las personas afectas a este Estatuto gozarán de autonomía para adaptar los programas de estudio, emplear las metodologías y las técnicas de evaluación que estimen apropiadas, y adoptar los textos y materiales didácticos adecuados a las características de sus alumnos y de su medio. La supervisión será ejercida como una función de estímulo y apoyo al personal docente para el mejor cumplimiento de sus tareas profesionales y para evitar que se restrinja la libertad, la iniciativa y la responsabilidad de los educadores."

[18] Revista *El Pizarrón*, Nº 46, Septiembre de 1987; reproducido de nuevo en el Nº 52, Marzo-Abril de 1989.

Asimismo, el proyecto estatuye con fuerza la obligación y el derecho al perfeccionamiento profesional. Este es orientado a "elevar el grado de profesionalización de los educadores y, en particular, preferentemente se dirigirá a mejorar la capacidad de diagnóstico, planificación y evaluación de las prácticas educativas y a promover una modificación creativa de las mismas, mediante variadas actividades de aprendizaje, que impliquen una participación activa de los educadores tanto en el diseño de los programas de perfeccionamiento como en su desarrollo" (artículo 58).

Se afirma también el principio de la participación y se establece que "los Consejos de Profesores serán sistemáticamente consultados por los empleadores y por los directores o administradores educacionales y, en materias técnico-pedagógicas, sus acuerdos tendrán carácter obligatorio" (artículo 26). Además, se estipula que el profesorado "...participará individual o colectivamente en le generación de las políticas educacionales y en el estudio o elaboración de los objetivos, planes y programas de enseñanza" (artículo 27).

Por último, el proyecto afirma que "...el personal afecto al presente Estatuto está obligado a respetar las normas de comportamiento propias de la profesión docente, estipuladas en el Código de Etica del Colegio de Profesores y a aceptar los procedimientos disciplinarios establecidos para sancionar las infracciones correspondientes" (artículo 23).

En suma, el proyecto de Estatuto Docente defendido por el Colegio de Profesores asigna enfáticamente un rol profesional. Pero, el mismo tiempo y como efecto del peso de la tradición funcionaria y sindical reivindicativa, el Estatuto contempla también amplias disposiciones de orden laboral, entre las cuales sobresalen los mecanismos para asegurar estabilidad en el empleo, una carrera basada en escalafones en que se asciende por antigüedad, perfeccionamiento y méritos, y un sistema nacional de remuneraciones. Estas normas laborales podrían entenderse como base material para un desempeño profesional, pero también, como una reminiscencia de una inserción funcionaria congruente con un rol docente de tipo técnico.

Consistente con el carácter profesionalizante del discurso doctrinario del Colegio, se ha desarrollado también una práctica convergente: las actividades de su Instituto de Perfeccionamiento, que podrían entenderse como una respuesta supletoria a la insuficiencia del perfeccionamiento oficial, como una alternativa

a la orientación autoritaria o tecnocrática de éste o como servicio gratuito o semigratuito a los afiliados, en relación con el carácter pagado del perfeccionamiento oficial. Sin embargo, la propuesta de perfeccionamiento del Colegio está inspirada también en un discurso profesionalizador. Se postula así que el perfeccionamiento en el Colegio debe contribuir a que esta entidad pueda levantar una propuesta educativa y pedagógica de carácter democrático y apoyar prácticas pedagógicas basadas en formas autónomas y creativas de trabajo docente[19].

El proyecto de Estatuto Docente del Colegio de Profesores fue presentado en 1987 a las autoridades de gobierno y no obtuvo respuesta positiva. Se convirtió así en parte importante del programa de demandas que desde la oposición social esgrimió el Colegio. El mismo proyecto fue presentado ante el gobierno democrático electo a fines de 1989. El presidente Patricio Aylwin se comprometió a proponer una ley de estatuto docente, teniendo a la vista el proyecto del Colegio.

En efecto, el proyecto de ley que establece un Estatuto de la Profesión Docente fue enviado en Octubre de 1990 por el gobierno al Congreso Nacional. Su sentido central es de contribuir a lograr calidad y equidad en la educación, mediante la profesionalización de la función docente. Gran parte de las normas de carácter profesional contenidas en el proyecto provienen del proyecto del Colegio. Con matices diversas, el proyecto gubernamental recoge las definiciones fundamentales contenidas en la propuesta gremial, en lo referente a las funciones profesionales de la educación, la formación y el perfeccionamiento y los principios de participación, autonomía y responsabilidad profesionales[20]. De aprobarse en lo grueso el referido proyecto, se tendría que el Estado chileno asignará clara y oficialmente un rol docente de naturaleza profesional, a través de normas estatutarias y reglamentarias y mediante las consiguientes condiciones de empleo y de trabajo que allí se estipulan. La eficacia de las normas y condiciones propuestas puede ser discutible, pero ello no afecta la nitidez de la asignación de rol que hace el Estado.

En síntesis: el Colegio de Profesores democratizado, desde 1985, ha si-

[19] Declaración del Departamento Nacional de Perfeccionamiento del Colegio de Profesores de Chile, *El Pizarrón*, Nº 49, Junio-Julio de 1988.

[20] *El Mercurio*, Santiago, 18 de Octubre de 1990.

do ambiguo en su definición entre prácticas principalmente sindicales y políticas y un discurso que, en lo cotidiano, es de orden laboral reivindicativo y en lo doctrinario es de índole profesionalizante. También para él, como para la AGECH, ha sido difícil influir directamente sobre el rol asumido por sus miembros. Sin embargo ha contribuído a la configuración de un rol docente profesional a través de sus acciones de perfeccionamiento y principalmente a través de su propuesta de Estatuto de la Profesión Docente que, acogida por el gobierno, se convertirá en parte de la asignación estatal de rol docente.

4. El nuevo sindicalismo y el rol docente

Los años finales del régimen militar y el comienzo de la transición democrática enmarcan el surgimiento de un nuevo sindicalismo docente, que coexiste con la organización mayoritaria Colegio de Profesores.

Como ya se indicó, la legislación laboral aprobada en 1978 autorizaba la fundación de "sindicatos de empresa" en los establecimientos educacionales del área privada. De ellos, los de establecimientos sin subsidio estatal podían negociar colectivamente e incluso ir a la huelga. Así, en la década de los 80 se constituyeron sindicatos en muchos de los grandes colegios o escuelas pagadas, pero al representar este sector aproximadamente un 7% de la matrícula escolar, el número de profesores que lo componen es muy bajo y el sindicalismo allí constituído no alcanza a tener gravitación.

En los establecimientos particulares subvencionados por el Estado también se podía fundar sindicatos, pero éstos no podían negociar colectivamente, en virtud de una norma general que prohibe la negociación y la huelga en toda empresa o servicio cuyo financiamiento sea mayoritariamente de origen público. Sin embargo, en 1989, el gobierno de Pinochet aprobó tardíamente una ley que hizo excepción con estos establecimientos y autorizó en ellos la negociación colectiva, a partir del año 1990.

Según estadísticas de la Dirección del Trabajo, aproximadamente 14.000 personas -no todas profesores, pues la ley habla de "trabajadores", concepto que incluye el personal no docente- están sindicalizadas en establecimientos escolares, lo que representaría en cifras gruesas un 8 a 10% de la fuerza laboral docente. Aunque esta proporción es baja, debe tenerse en cuenta que la ley que

autoriza la negociación es muy reciente y probablemente muchos grupos de profesores no se han percatado de la significación que hoy tiene la existencia de sindicatos.

En efecto, se trata de sindicatos legales. Es cierto que la legislación es poco equilibrada, es difícil constituir sindicatos y éstos tienen bajo poder negociador. Pero está en proceso una reforma de la legislación laboral que facilitará el desarrollo de un sindicalismo poderoso y mejorará los términos de la negociación colectiva en el sentido de un mayor equilibrio, en favor de los trabajadores.

Por otra parte, el propio proyecto de Estatuto de la Profesión Docente, al convertirse en ley, estimulará la negociación colectiva en el área de los establecimientos privados. El propio Colegio de Profesores ha apoyado la constitución de sindicatos, aunque con cierta cautela considerando que, en perspectiva, el sindicalismo legalizado tiene ventajas sobre el sindicalismo de hecho que ha practicado el Colegio. En consecuencia, es de prever un rápido desarrollo del movimiento sindical legal en la educación particular. A ello se puede sumar una acentuación de las prácticas sindicalistas del Colegio de Profesores para competir con el nuevo movimiento.

En consecuencia, más allá de la dictación del Estatuto, que estimulará una mayor profesionalización de los docentes, el surgimiento del nuevo sindicalismo puede reponer con fuerza la noción "trabajadores de la educación" y, eventualmente, dificultar la noción profesional, en favor de una permanencia del rol docente meramente técnico.

Conclusiones

Todo lo anterior lleva a la conclusión que el dilema entre el rol profesional y el rol técnico en la educación escolar chilena no está resuelto. Ambas tendencias seguirán coexistiendo y colisionando, sin que sea posible advertir la resolución final de la disyuntiva. En este sentido, el carácter de las organizaciones representativas de los educadores no es decisorio y no es unívoco, en lo referente a la asignación de rol docente.

Siguen existiendo asociaciones de tendencia profesional y organizaciones

sindicales de docentes y al interior de ellas hay ambiguedades respecto al rol que ellas asignan o proponen. En términos generales, ambos tipos de organizaciones tienden a combinar comportamientos sindical-reivindicativos y aspiraciones o discursos profesionalizantes.

Las prácticas sindicalistas que desarrollan las organizaciones, tienden a favorecer la permanencia del rol técnico, pero su discurso tiende a promover más bien el rol profesional. Al hacerlo, se inclinan por la vía indirecta de influir sobre la asignación de rol que imponga el Estado, antes que por obra directa de la propia organización en el rol asumido por los propios docentes.

VI Consideraciones finales

La articulación entre algunas de las condiciones del sistema y el rol docente

En los tres capítulos anteriores se han explorado las relaciones particulares entre tres tipos de condiciones provenientes del sistema y la asignación de un rol docente, de carácter solamente técnico o de carácter profesional, por parte del Estado chileno en el período 1973-1990. Así ocurrió sucesivamente con las condiciones de empleo y trabajo de los educadores, con su formación profesional y con las organizaciones gremiales o sindicales de los mismos, como modos o mecanismos de asignación de un rol docente.

En esta parte corresponde examinar las relaciones mutuas entre los tres referidos grupos de condiciones y entre el conjunto de ellos y la asignación estatal de rol.

Previamente, es preciso señalar que en el período señalado y particularmente desde fines de la década del 70, el Estado chileno opera en los tres ámbitos en referencia no sólo en términos de una voluntad política de configurar un determinado tipo de rol docente, a través de condiciones como las estudiadas y otras, sino también a través de una gran y principal opción: la de introducir en educación la lógica de mercado y la competitividad propia de la economía de empresa privada. De este modo, fue frecuente que en la adopción de determinadas normativas o cambios, se confundan los dos tipos de motivaciones: asignar directamente un cierto tipo de rol a los docentes y responder a la central estrategia privatizante.

Por otra parte, es posible que muchas de las decisiones de política pública -económica, laboral o educacional- no se hayan inspirado en una voluntad de modificar o afectar la conformación de un rol, pero en su puesta en práctica han afectado las condiciones del sistema en términos tales que han llevado a producir determinados efectos en el rol asumido por los docentes. Sin embargo, el rol asumido no ha sido objeto principal sino tangencial de esta investigación, la cual se centró, como ya se ha dicho, en el rol asignado por el Estado a los docentes.

1. Condiciones de empleo y organización de los docentes

Una de las asociaciones más claras que se pudo percibir en la investigación fue la que existe entre las condiciones de empleo y de trabajo, incluyendo las remuneraciones, y el carácter de las organizaciones propias de los docentes, con las correspondientes implicaciones sobre el tipo de rol asignado. Se trata de una asociación que podría denominarse "fundacional".

Las organizaciones de docentes y dentro de ellas principalmente las de tipo sindical, nacen como respuesta al carácter de las condiciones de empleo, a partir de la definición asalariada del trabajo docente. La modificación o el mejoramiento de dichas condiciones es, en términos generales y permanentes, la principal razón de ser de las organizaciones sindicales y una de las principales en las asociaciones de tipo profesional, cuando éstas se inscriben en un desempeño al interior de grandes sistemas institucionalizados, como el sistema escolar.

En el proceso estudiado, está asociación se presenta claramente. Si bien la fundación del Colegio de Profesores fue fruto de una manifestación de voluntad política gubernamental, su incapacidad para reaccionar suficientemente frente a las graves modificaciones en el "status" laboral de los docentes terminó por ponerlo en crisis. Dichas modificaciones fueron el terreno abonado para el surgimiento de la AGECH y la reposición de la propuesta sindicalista tradicional, así como para la democratización del Colegio de Profesores y el desarrollo de tendencias sindicalistas en su seno. En el mismo sentido han obrado modificaciones más recientes, que han estimulado el crecimiento de nuevas organizaciones de tipo laboral y la generalización de la negociación colectiva, sea la legalizada entre trabajadores de la educación y los empleadores privados o la de fac-

to entre profesores del sector público y los administradores municipales y el gobierno democrático.

Por otra parte, la asociación entre condiciones de empleo y tipo de organización docente, que en última instancia, se ha presentado como asociación entre un trabajo asalariado con características proletarizantes y organizaciones con una definición dominante de tipo sindical/funcionaria a continuado favoreciendo o no oponiéndose a una asignación estatal de un rol técnico. Por el contrario, en los hechos, esta asociación aparece dificultando la asignación de un rol de carácter profesional.

2. Condiciones de empleo y formación de docentes

En esta investigación no pudo comprobarse la creencia generalizada que el desarrollo cuantitativo de la formación de docentes, tal como se ha configurado en el marco de los cambios recientes en la Educación Superior Chilena, ha producido un superávit de educadores en magnitudes tales que pueda explicar el deterioro del mercado de empleo. La rebaja o deterioro de las condiciones de empleo no alcanza a ser explicada por el ritmo de producción de nuevas promociones de docentes, aunque debe reconocerse que si hubiera escasez generalizada de educadores, las condiciones de empleo podrían mejorar en algún grado, especialmente en aquellos segmentos del sistema escolar que se mueven más directamente según las lógicas del libre mercado.

En cambio, se ha observado una asociación estrecha entre el deterioro de las condiciones de empleo sumado a las rebajas de los niveles salariales de los docentes, y la imagen pública de esta profesión u ocupación, que lleva a profundizar un proceso por el cual, los centros de formación de docentes son demandados por alumnos de bajos niveles de expectativas y particularmente deficiente preparación académica. Esto último, es una indeseable contribución a la baja calidad de la formación de los docentes.

A su turno, la deprimida calidad de la formación de docentes, explicada parcialmente por las deficiencias cognitivas de los estudiantes que a ella ingresan, crea condiciones que desfavorecen que sea asumido un rol de carácter profesional.

Además, aunque en el discurso del Estado y de las entidades de formación de docentes se exprese una voluntad de asignación de un rol de carácter profesional, en los hechos, la implementación de una política regida por la lógica del libre mercado, produce una estratificación de dos tipos. Por una parte, algunas instituciones de Educación Superior dan formación técnica eficiente que crea condiciones para la formación de más alto nivel (post-grado) como "expertos" y por otra parte, en otras Instituciones de Educación Superior entregan una formación de calidad deficiente en tanto "técnicos" que favorece a que el rol efectivamente asumido, sea de carácter técnico y, a veces incluso meramente operativo. En efecto, no es de extrañar que en Universidades y sobre todo, Institutos Profesionales, la orientación curricular que en ellas se operacionaliza y la calidad misma de los procesos formativos, se unen a la calidad de los estudiantes para dificultar el cumplimiento del discurso profesionalizante del Estado y de las instituciones formadoras.

3. Formación de docentes y organizaciones de educadores

Esta relación prácticamente no aparece configurada. Ni las instituciones formadoras de docentes se preocupan de relacionarse con las asociaciones de docentes, ni en el proceso de formación de éstos se anticipa que estas asociaciones existen, ni se examina su significado en el futuro ocupacional y, frecuentemente, ni siquiera se avizoran las condiciones de empleo a las que las organizaciones de tipo laboral están asociadas.

Por su parte, las entidades propias de los educadores no hacen de las condiciones de formación una cuestión importante de sus demandas. Una demostración del bajo grado de profesionalismo de las organizaciones es su omisión al respecto, ya que el control sobre las condiciones de acceso al dominio profesional es una de las características de la organización tradicional de una orden profesional. Lo anterior no excluye que episódicamente, en el discurso de las entidades, sindicales o gremiales se encuentren referencias críticas a la formación de educadores y se planteen algunas propuestas al respecto, sin que se hayan observado comportamientos prácticos destinados a sustentarlas ante el Estado o ante las propias entidades formadoras.

En síntesis: la exploración efectuada permite concluir en que hay fuertes indicios que por efecto de la configuración de tres tipos de condiciones impe-

rantes en el sistema social y educacional, se ha estado asignando en Chile a los docentes un rol puramente operativo, a lo sumo, uno de carácter técnico en vez de uno profesional.

De los tres tipos de condiciones exploradas, en las de empleo ha aparecido más fuerte y clara la voluntad estatal de asignación de un rol no profesional. En las condiciones de la formación de docentes no fue posible, en este estudio, encontrar en toda su posible dimensión y directamente la asignación estatal de rol, en tanto que en las condiciones organizacionales del gremio docente se encontró que, al parecer, el predominio de los comportamientos sindicalistas ha favorecido más la presencia de un rol operativo o técnico que uno profesional. Nuevos estudios podrán comprobar, especificar o corregir estas conclusiones provisionales.