REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 210
Año LXIX
Julio-Diciembre 2001
Fundada en 1933
ISSN 0303-9986

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION[MR]

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ALCANCES JURIDICO-LABORALES DEL CONCEPTO DE PROFESIONAL DE LA EDUCACION EN EL ESTATUTO DOCENTE

GABRIELA LANATA FUENZALIDA
Profesora de Derecho Laboral
Universidad de Concepción

I. ANTECEDENTES

En los últimos tiempos más que nunca se ha constatado la gran brecha existente entre las demandas de la sociedad en materia de educación y las respuestas de los docentes manifestadas por su manera de entender el ejercicio de su profesión. El debate tanto jurídico como social se ha centrado en torno a lograr una educación de "calidad" o, por lo menos, a lograr mejorar la calidad de lo que ya existe. El tema ha pasado a ser dominio de la discusión pública; es un problema que a todos alcanza y que de una u otra forma ha logrado traducirse en el aumento del interés público. Muchas son las frases o expresiones que ya resultan familiares para la comunidad en general. Se sabe que se vive un proceso de reforma que debería conducirnos con equidad a una educación de calidad. Mucho se ha escuchado sobre cambios importantes en tal sentido, como jornada escolar completa, actividades curriculares de libre elección, modernización curricular, contenidos mínimos obligatorios, objetivos transversales u otros que parecen ser la llave que nos llevará al logro de la meta propuesta. Así, parecemos convencernos que el problema ha sido solucionado. Todo es cosa de esperar que las reformas pequeñas que son parte la gran reforma rindan sus frutos, sin que muchas veces nos hayamos detenido a pensar el problema real en toda su magnitud. La experiencia que estamos viviendo parece demostrarnos que la idea de calidad buscada dice relación con "eficacia" del sistema educativo, más que con el valor intrínseco de la actividad misma. Se mira la educación más bien como un

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

instrumento que nos llevará a ciertas metas deseadas[1]. Es un medio para lograr ciertos objetivos extrínsecos, como el interés nacional, las necesidades económicas de la sociedad o las demandas del mercado laboral. Es decir, el esquema que se presenta hoy en nuestra sociedad implica que los juicios sobre la calidad que hoy en día se están efectuando no digan relación con la enseñanza como proceso educativo, sino con la capacidad de esa enseñanza como medio para alcanzar determinados objetivos, que muchas veces nada tienen que ver con un punto de vista educativo. La enseñanza parece haberse concebido como una actividad técnica[2] más que práctica, en el entendido que esta última supone un flujo constante de situaciones problemáticas y que exige que los profesores hagan juicios acerca de la mejor forma de transferir sus valores educativos, de lo que es necesario en un determinado momento. En este sentido, la calidad de la enseñanza no tiene que ver con la aplicación diestra de reglas técnicas, sino con la capacidad de trasladar valores abstractos a la actividad educativa concreta, capacidad que muestran los profesores a través de su conocimiento o de su habilidad para discernir lo que hace falta, del punto de vista educativo, en una situación determinada y en su disposición para actuar de manera que este conocimiento adopte una forma práctica. Sin esta capacidad es imposible distinguir la buena enseñanza de la maestría técnica. El profesor que carece de esta capacidad puede rendir cuenta en sentido técnico, pero no puede hacerse responsable en sentido educativo o moral.

En fin, el objeto de este estudio es efectuar una revisión de la normativa contenida en el actual Estatuto Docente a fin de llegar a determinar la visión institucional que existe acerca de los verdaderos alcances del carácter de profesional conferido a la actividad educativa[3].

Noción de profesión

El definir una determinada actividad colectiva como profesión ha sido un afán desde antiguo[4]. Algunos teóricos han enfocado el problema partiendo de las

[1] Ejemplo de esta situación es que las principales mediciones de la "calidad" de la educación actual están constituidas por la posibilidad que confiere a los educandos de ingresar a una universidad de elite.
[2] Schwad, Joseph J. Un enfoque práctico para la planificación del currículo, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1974.
[3] Este estudio se basa en investigaciones realizadas con motivo de la realización de la tesis de la autora para optar al grado de Magíster en Educación, conferido por la Facultad de Educación de la Universidad de Concepción.
[4] Puede verse Burbules, N. y Densmore, K. "Los límites de la profesionalización en la docencia". Educación y Sociedad, 11, 1992, Madrid. Profesionales de la Educación. 67-83.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

características centrales que históricamente han presentado ciertas actividades calificadas indiscutiblemente como profesionales, como ocurre con la medicina y el derecho. Es así como aparece como rasgo preponderante la realización de una actividad en forma autónoma, efectuando un trabajo libre de supervisión, propio del enfoque más tradicional de la práctica de las actividades señaladas, enfoque que resulta rápidamente discutible al observar que muchas profesiones consideradas "liberales" han perdido dicha autonomía, sin llegar siquiera a discutirse la pérdida del carácter de profesiones por ese solo hecho, realidad que se sustentaría en el cambio producido en la organización de los medios productivos.

Situaciones como la anterior hacen preguntarse a ciertos autores "qué circunstancias políticas y sociales han permitido a algunas ocupaciones y no a otras apropiarse del título de profesión"[5]. Tal vez no sea posible realizar el estudio debido soslayando el elemento histórico, en el cual el estatus profesional es el resultado positivo de una lucha política por legitimar diversos privilegios y recompensas económicas. De este punto de vista, lo profesional es más que un término descriptivo, "un símbolo que reserva nuestra cultura para unas pocas ocupaciones, un constructo que promueve una identificación positiva de un grupo y sirve para resaltar y legitimar las diferencias entre los grupos de élite y los otros. Esta tesis se sostiene por el hecho de que las profesiones tradicionales, como el derecho y la medicina, siguen siendo consideradas como tales aunque muchos de sus rasgos taxonómicos hayan sido eliminados o alterados por circunstancias económicas y organizativas cambiantes"[6].

Aun aceptando la tesis expuesta, para efectos de este estudio se seguirán los planteamientos tradicionales, adoptando el enfoque señalado en relación con la categorización de profesionalización, a fin de determinar sus alcances dentro de la actividad de la enseñanza.

Autores como Fernández[7] analizan esta problemática destacando los que, a su juicio, son los rasgos menos discutidos de toda profesión:

a) Un saber específico no trivial, de cierta complejidad y dificultad de dominio que a la vez que distingue, separa a los miembros de una profesión de quienes no la ejercen o no pueden hacerlo, precisamente porque carecen de este

[5] Giddens, Anthony. Modernidad e Identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea, De Península. 1ª edición. Historia, Ciencia y Sociedad. 1997.
[6] Burbules, N. y Densmore, K. Ob. cit. 68.
[7] Fernández Pérez, Miguel, La profesionalización docente. Siglo Veintiuno Editores. España, 1999, 2ª edición. Pág. 2.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

saber, el que se manifiesta no sólo a través de unidades de conocimiento, sino también de la utilización de un lenguaje propio para referirse a ese conocimiento.

b) Una fundamentación crítico-científica en la que se apoya y encuentra justificación y posibilidad de progresivo cambio técnico-profesional.

c) Un progreso continuo y permanente, de diverso ritmo, según la diversidad de las profesiones, pero siempre necesariamente existente.

d) La autopercepción de la actividad como profesional, identificándose con nitidez y cierto grado de satisfacción de constituirse en tal profesional. Se manifiesta en un orgullo por la labor realizada, por el sentimiento de satisfacción o autorrealización.

e) Reconocimiento social del servicio que los profesionales de que se trata prestan a la comunidad, que es lo que en definitiva otorga mayor o menor prestigio a la actividad, constituyendo un necesario círculo con los aspectos anteriores.

f) Finalmente, un aspecto que será el motivo central de este estudio y que es el de la existencia de una institucionalización, que dice relación con la regulación normativa del sector y que se manifiesta no sólo en un estatuto normativo especial sino en otros aspectos tales como la existencia de un colegio profesional.

Situación de la actividad docente frente a los parámetros señalados

a) Con relación al saber específico no trivial. Se ha tendido a confundir por los docentes el dominio del contenido científico propiamente tal que ellos deben enseñar con el dominio de un saber propio, dotado de un lenguaje común particular de la disciplina que implique el adecuado ejercicio profesional de la actividad didáctica. Existe una especie de falta de respeto por este último aspecto, la que en muchas ocasiones se origina en la propia formación inicial de los profesores, por la existencia de una especie de sentimiento de inferioridad o menosprecio de la propia carrera dentro del ambiente universitario, lo que ha llevado a la exaltación de los contenidos científicos sobre el que versará su discurso didáctico por sobre este último, exaltación que encuentra su razón de ser en la verdadera sobrevaloración que las propias universidades confieren a los saberes provenientes de las llamadas ciencias duras. Es como si en algunos casos se desconociera que el hecho de enseñar a otros y aprender de ellos es más importante para el establecimiento de nuestra humanidad que cualquiera de los conocimientos concretos que así se transmiten o perpetúan[8].

[8] Savater, Fernando. El valor de educar. Compañía Editora Espasa Calpe Argentina S.A., Buenos Aires, 1997.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

b) Fundamentación crítico científica. Por diversas razones, las condiciones en que se ven obligados los docentes a ejercer la enseñanza no son las ideales para desarrollar investigación en el aula, impidiendo el autodesarrollo profesional. La labor investigativa queda entregada en la práctica a un reducido grupo, las conclusiones de cuyos estudios muchas veces no son entendidas adecuadamente por los profesores enseñantes o aun siéndolos les resultan imposible de llevar a la práctica, por factores que se analizarán más adelante.

c) Progreso continuo y permanente. También éste ha sido un aspecto que muchas veces ha constituido, al contrario de lo que debiera, un elemento de desprofesionalización de la actividad docente.

Cualquier profesional responde a los cambios tecnológicos, científicos y de otros tipos que hoy experimentamos con el más avezado interés de perfeccionamiento. Sin embargo no ha ocurrido así en la actividad docente, en que, como se verá, se han contemplado tales posibilidades pero no han permitido los reales avances que en tal sentido se buscan. Si bien se ha procurado la participación de los docentes en diversas instancias de capacitación, se ha mantenido un esquema de trabajo en el cual, por un lado no siempre resulta factible la capacitación continua y, por el otro, no es posible poner en práctica lo aprendido. Además, muchas veces el efecto multiplicador de los avances experimentados por un docente no se produce, toda vez que no son adecuadamente entendidos por los demás, los cuales, al no poder ser partícipes directos de los mismos, ven negativamente sus consecuencias. Por otra parte, existe una gran desconfianza en los procesos que llevan a la capacitación financiada por el Estado.

Los factores anteriores pueden considerarse más bien formales, pero también existen elementos de fondo que han contribuido a la desprofesionalización en este aspecto. No escapa al conocimiento general la natural reticencia a todo tipo de cambio que se ve en el sector docente, el cual ha sido permanentemente objeto de diversas reformas de dudosos resultados. En el decir del autor Fernández Pérez, ya citado, esta resistencia se debe igualmente por la ambigüedad de su rol social establecido, al margen totalmente de su voluntad, cual es el de "transmisores para su conservación" del legado cultural acumulado por las generaciones históricamente previas, tarea de por sí conservadora. Se ha dejado de lado en esta tarea conferida a los profesores los aspectos dinámicos relativos a la construcción o conquista de este acervo cultural, en otras palabras, el método de descubrimiento. No es poco común escuchar los comentarios de los apoderados en el sentido de que habiendo cambiado una serie de realidades,

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

a los niños se les sigue enseñando prácticamente de la misma forma que se les enseñó a sus padres o abuelos.

d) Autopercepción como profesionales. Existe una conciencia social muy arraigada en orden a menospreciar la actividad de los educadores que, como se dijo, parte desde el enfoque que se da a su formación inicial, que llega incluso a permitir la obtención del título profesional en instituciones que no son universidades o con un bajo nivel de estudios. Por otra parte, dentro de las universidades suele ocurrir que los alumnos de las carreras de educación se ven enfrentados a una especie de menosprecio por parte de los estudiantes de otras profesiones, lo que concluye en el asentamiento de un sentimiento íntimo de baja valoración, muy difícil de erradicar en el transcurso de la vida profesional del educador. Esta sensación se acentúa por la actitud de algunos profesores de profesores que intentan enseñar utilizando métodos que nada tienen que ver con el discurso manifestado, sino que más bien constituyen un reflejo de la forma con que a ellos mismos se les enseñó.

e) Adscripción sociológica. Reconocimiento social. La percepción social relativa al rol, estatus y valoración social de la profesión de enseñar, no siempre la ha ubicado en un nivel similar al de los demás profesionales, sino que, por el contrario, ha tendido a acentuar su desprestigio social, disminuyendo así su ponderación profesional. En la actualidad se ha constatado una baja evaluación de la calidad de la enseñanza esperada demostrada a través de diversos índices (como pruebas Simce o de ingreso a las universidades del Consejo de Rectores), lo que conlleva a una natural sensación en la población de disconformidad que tiende a acentuar la desprofesionalización de la misma, confundiendo muchas veces la falta de eficiencia de la educación, como instrumento para lograr ciertos fines, con la falta de profesionalismo, factores que no van necesariamente de la mano. Cada vez se espera más del sistema educacional y éste resulta muchas veces incapaz de responder por causas que no siempre le son imputables al propio sector.

Por otra parte, aun existe la sensación de que la extracción social de los profesionales de la educación no es muy elevada, producto del consenso social en torno al hecho profundamente arraigado de que quienes estudian dicha profesión lo hacen no por vocación sino como respuesta a su propia imposibilidad de estudiar en otras áreas consideradas de mayor estatus o jerarquía. Sin duda que el factor más influyente en esta baja valoración social lo constituyen las bajas remuneraciones con que se retribuye la actividad docente.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Otro aspecto a considerar es la conciencia general en torno al grado de capacitación de los profesionales. Nadie duda que, por ejemplo, los médicos se capacitan en forma constante y permanente y si en alguna ocasión se duda de su diagnóstico, simplemente se recurre a otro profesional considerado de mayor prestigio, pero sin llegar nunca a negar la falta de calidad o profesionalización de la actividad médica en sí misma. Por el contrario, si en alguna ocasión se duda de las capacidades o decisiones adoptadas en un caso concreto por determinado profesor, el propio padre o apoderado e incluso el alumno será el que critique la decisión adoptada llegando a proponer las soluciones que estima mucho más valederas que las que proporciona el profesor, aunque ninguno de ellos –padres o alumno– tenga los más mínimos conocimientos de didáctica. En fin, el menosprecio se encuentra rigurosamente arraigado en la comunidad, en términos tales que parece ser que la tarea de educar seres humanos, de construir personas, de programar intelectos resulta intrascendente al tiempo de compararla con la de construir edificios u otras análogas.

f) Aspectos institucionales. Se refiere a la ordenación normada de la actividad docente, a la existencia de una legislación propia reguladora de la actividad, a la existencia reconocida de un colegio profesional con las facultades éticas correspondientes, etcétera. Los intentos legislativos por regular la actividad docente de manera especial nacen prácticamente en forma simultánea a los inicios de la vida jurídica de nuestro país. Es así, como ya en 1860 se dicta la Ley Orgánica sobre Enseñanza Primaria y Normal, que marcó las características de gratuidad y administración estatal que informaría por muchos años a la educación chilena. Se contemplaban normas sobre condiciones de acceso y permanencia en la actividad, así como también algunos aspectos remuneratorios. Destaca la injerencia que en materia de fijación de sueldos se confería a los municipios, quienes eran los encargados de fijarlos y aumentarlos, con aprobación del Presidente de la República. A su vez, la ley de 7 de enero de 1879, referida especialmente a la educación secundaria y superior, creó la carrera del magisterio, asignando sueldos conforme a una escala, y disponiéndose el aumento de las mismas en razón del tiempo servido.

Sin embargo el punto no es si existe o no una legislación reguladora de la materia, sino si aquélla contribuye o no a la desprofesionalización de la actividad, punto que puede comenzar a analizarse desde la regulación misma del otorgamiento del título que habilita para constituirse en profesional de la educación no se limita a las universidades, sino que se permite a otras instituciones

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

tales como institutos profesionales o, incluso, a través del reconocimiento de tal calidad por reunirse ciertos requisitos no del todo claros. Cierto es que esta situación en el actual sistema educativo chileno no sólo alcanza a los profesores sino a otros muchos profesionales, pudiendo nuevamente afirmarse que ello no ha sido un obstáculo para que conserven su indiscutible carácter de profesión. El detalle de este aspecto será tratado más adelante.

Visión institucional. Políticas gubernamentales

Los principios fundamentales del sistema educativo chileno se encuentran consagrados en la Constitución de 1980 y en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, N° 18.962 publicada en el Diario Oficial del 10 de marzo de 1990.

El derecho a la educación y la libertad de enseñanza se encuentran reconocidos, definidos y protegidos en la Constitución Política del Estado, en su artículo 19 N°s 9 y 10. La Constitución deja entregado a una ley orgánica constitucional el establecimiento de los requisitos mínimos que deben exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalar las normas objetivas que permitan al Estado velar por su cumplimiento. El desarrollo de los mismos queda entregado de esta manera a los modelos educativos que cada colegio determine. Se le encomienda igualmente establecer los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.

De esta forma, la Constitución Política y la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza reconocen ciertos principios básicos que norman la actividad, entre los cuales destacan la libertad de enseñanza, el derecho a la educación, su carácter permanente y la responsabilidad del Estado en relación con el financiamiento gratuito que haga posible el acceso a la educación obligatoria y a la realización de acciones tendientes a fomentarla en todos sus niveles. La mencionada ley orgánica definió la educación como el proceso permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo moral, intelectual, artístico, espiritual y físico mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas, enmarcados en nuestra identidad nacional, capacitándolas para convivir en forma responsable y activa en la comunidad. En otras palabras, se consagra un enfoque amplio, definiéndola como un proceso permanente y reconociendo de esta manera la real importancia de la actividad que deben asumir los profesores como verdaderos profesionales de la educación.

Ya a mediados del siglo XX se había constatado una preocupación en torno al tema educativo buscando principalmente abrir el acceso a la educación en sus

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

diversos niveles, mejorar los contenidos y reestructurar la organización y gestión del sistema educativo. Al comenzar el gobierno de Patricio Aylwin se constataron ciertas insuficiencias y distorsiones cuya corrección se buscó. Es así como se reconoció que el currículum no era el más propicio de acuerdo a la evolución de los conocimientos ni a los requerimientos de la sociedad chilena, habiéndose mantenido en lo sustancial la centralización y la uniformidad en la elaboración de los objetivos y contenidos curriculares. Se detectó que aún primaban las prácticas educativas tradicionales e ineficientes, favoreciéndose los aprendizajes memorísticos y pasivos. Otro punto preocupante era que la asignación de recursos financieros públicos en vez de aumentar habían disminuido. Finalmente, si bien el traspaso de los liceos y escuelas públicas a las municipalidades había implicado mejoras operativas, se habían producido importantes distorsiones en materia de privatización, sin que se lograran mejoras en la calidad de la educación. Estos factores implicaron la adopción de medidas que a contar del año 1990 han dado origen a un nuevo intento de reforma educacional, reconociendo al sistema educativo un rol positivo en el desafío de crecimiento económico con equidad que enfrentaba el país en esos años, en un contexto de democracia en perfeccionamiento. Es así como se reconoció formalmente que "sin el concurso de la educación, Chile no podrá enfrentar la perspectiva de abrirse al mercado mundial. Ello requiere capacidad de aprender permanentemente y con autonomía. Requiere también creatividad, iniciativa, perseverancia y otras variadas aptitudes y habilidades a desarrollar, en diversos grados y formas, en el conjunto de la población"[9]. En otros términos se buscaba que la educación jugara un rol importante en el desarrollo económico del país, el cual no encuentra justificación si no crea condiciones de vida más humanas, basadas en amplias oportunidades para todos. Se pretendía, de esta manera, lograr mejoras sustanciales en la calidad de la educación existente hasta entonces.

II. ALCANCES DEL CARACTER PROFESIONAL DE LA ACTIVIDAD EN EL ESTATUTO DOCENTE

Sin duda que siempre que se emprende un proceso de reforma educativa es porque explícita o implícitamente se reconocen fallas en la calidad de la educación hasta entonces impartida, principalmente por la incapacidad del sistema educativo de adaptarse a los vertiginosos cambios experimentados por el desarrollo

[9] Políticas Educacionales. Temas de Gestión. Ministerio de Educación, 1993. Pág. 32.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

económico, que hacen que la oferta educativa no satisfaga adecuadamente las demandas de la sociedad, hecho que se constataría en una organización del sistema que no logra dar respuesta satisfactoria para superar el fracaso escolar, por un lado, y en el bajo nivel de desempeño de los alumnos en función de los aprendizajes y competencias que provee la escuela, por el otro. De esta manera, se cuestiona para qué sirve lo que se enseña en la escuela, la significatividad de estos saberes y su validez en relación con los destinatarios[10]. El tema es de alta complejidad, pero parece haber consenso en que la mejora en la calidad de la educación sólo es pensable si se da un proceso permanente de profesionalización pedagógica de los profesores.

Dentro de este esquema, se partió de la base de la imperiosa necesidad de establecer ciertas reformas institucionales, entre las cuales figuró la reforma al régimen de subvenciones educacionales, al sistema de gestión escolar en manos municipales y la dictación del Estatuto Docente, que buscaba básicamente corregir la ausencia de regulaciones específicas para el trabajo docente, reconociendo a éste su carácter profesional y poniendo término a la discrecionalidad en la administración del personal docente, que llevó a situaciones de arbitrariedad y de desmedro del mismo. Esta ley preservó, eso sí, la gestión municipal en la materia no afectando el principio de la descentralización.

Fundamentos de la dictación del Estatuto Docente

Ya en el mensaje con que se inició la tramitación del respectivo proyecto de ley, se reconoció que la nueva legislación buscaba el mejoramiento de la condición docente, sin el cual "ninguna política de elevación de la calidad de la enseñanza podría realizarse a plenitud". Asimismo se sostenía que "no podría hablarse de equidad en la educación mientras persistan las fuertes desigualdades en la forma como la sociedad chilena retribuye el esfuerzo de los educadores". Se hizo hincapié en los anhelos de incentivar la profesionalización de los docentes[11].

A su vez, el informe de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencias y Tecnología, Deportes y Recreación recaído en el proyecto de ley sobre la materia, reconoció que la función docente presentaba un conjunto de peculiaridades y especificidades que no estaban debidamente contempladas en la legislación, además de que circunstancias de distinta índole habían dificultado la efectiva constitución del trabajo docente como profesión, como lo habría demostrado el hecho de

[10] Devalle de Rendo, Alicia y Vega Viviana, La capacitación docente: ¿Una práctica sin evaluación? Editorial Magisterio del Río de la Plata, Buenos Aires, Argentina, 1995.
[11] Cámara de Diputados. Sesión 19°, 11 de diciembre de 1990.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

que se le había considerado como una labor funcionaria o de carácter técnico-operativa supeditada a decisiones políticas, administrativas o profesionales ajenas a la docencia. Se reconoció que esta depreciación había sido uno de los factores de mayor incidencia en el deterioro de la educación. Se buscó de esta forma incentivar la profesionalización de la actividad docente, considerándose los siguientes aspectos: 1°) Dominio apropiado de la competencia técnica, sobre bases de conocimiento científico y teórico alcanzables sólo en una formación de nivel superior; 2°) Reconocimiento de la sociedad acerca del papel de interés público que cumple la profesión y las consiguientes retribuciones de orden simbólico y material; 3°) Responsabilidad de los miembros de la profesión respecto a su desempeño en el campo que la sociedad les confía, y 4°) Autonomía en el ejercicio de la función, a partir de la confianza en la competencia adquirida y en constante perfeccionamiento, dentro del marco de las disposiciones legales, y de lo establecido en los proyectos educativos de los respectivos establecimientos educacionales. Se manifestó el interés por lograr asimismo mejorar la calidad de la educación mediante la creación de condiciones profesionales y laborales que facilitaran el ejercicio más óptimo de la docencia, como también proporcionar una estabilidad mayor que la existente hasta ese entonces, que fuere compatible con una administración descentralizada, flexible y responsable de los establecimientos educacionales. Para ello, se consagra una carrera docente para el sector municipal y un contrato docente especial para el sector privado o particular. Por otra parte, se busca mejorar el bajo nivel de retribuciones del profesorado introduciendo la remuneración básica mínima nacional, aplicable a todo el magisterio, complementándolo en el sector municipal con un sistema de asignaciones y, en el sector privado, con la negociación colectiva.

Otro aspecto a considerar es el propósito del Estatuto de disminuir las diferencias excesivas existentes entre los diversos sectores del país a fin de permitir el acceso a una educación de buena calidad. Tal finalidad pretendió obtenerse mediante la creación de una asignación especial "por desempeño difícil", que busca precisamente incentivar económicamente a los docentes que desarrollen labores en establecimientos ubicados en sectores marginales o aislados, entregando hasta un 30% adicional sobre la remuneración básica mínima nacional.

De esta forma, resulta indiscutible hoy día que una de las principales motivaciones para la dictación de una norma como el Estatuto Docente fue la difícil situación económica que reinaba en el sector. La inversión pública en esta materia había caído sostenidamente desde 1980, pero no sólo eso, sino que la falta de reconocimiento de la especialidad de la función se había hecho sentir, en

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

términos tales que podría sostenerse que existía una verdadera deuda social con los docentes. El panorama administrativo tampoco mostraba resultados muy positivos, ya que los municipios se habían visto obligados a asumir una tarea para la cual no estaban debidamente capacitados sin que se les proporcionaran los medios técnicos suficientes para asumir tal tarea con la eficiencia necesaria, pero como lo señalara el entonces ministro de Educación Ricardo Lagos, la idea básica era introducir elementos de mayor equidad, los que se manifestarían en los mayores aportes dirigidos a las escuelas y liceos de las zonas más pobres o de desempeño más difíciles y también en una política de remuneraciones diferenciada, en que se aseguraría un mínimo, pero de allí para arriba podría haber diferenciaciones de acuerdo a las distintas asignaciones que se creaban. Es decir, la sola dictación de un estatuto propio no implicaba mayores remuneraciones, sino que ello se lograría a través de los mayores aportes que se efectuarían para financiar las asignaciones a otorgar, las cuales buscaban precisamente reconocer las diferencias para lograr la equidad en este aspecto. En cuanto a la calidad, se buscó otorgar una asignación de perfeccionamiento que premiaría a quienes se preocuparan formalmente por su preparación. Se buscaba generar mejores recursos humanos donde había más carencia.

El Estatuto Docente califica como profesionales de la educación a las personas que posean el título de profesor o educador, concedido por las escuelas normales, universidades o institutos profesionales y a todas aquellas que estén legalmente habilitadas para ejercer o desempeñar la función docente de acuerdo a las normas legales vigentes. Sin embargo, no señaló expresamente qué se entiende por profesional de la educación, calificando, eso sí, la función docente como de "carácter profesional de nivel superior", pasando luego a describir las actividades que aquélla comprende. En este contexto, se contemplan ciertos derechos y obligaciones atribuibles a quienes desarrollen esta función, que son los que en definitiva vendrían a conferirle el carácter profesional a la actividad. Entre ellos hace referencia a la formación inicial de los docentes, a su perfeccionamiento, al derecho a participación, a la autonomía y responsabilidad profesionales y al sistema remuneratorio, por citar los más importantes. A continuación se analizará cada uno de ellos a fin de determinar los aportes institucionales que su regulación puede significar en la profesionalización del sector[12].

[12] Resulta pertinente señalar que sólo a contar de 1996 se comenzó a hablar formalmente de reforma, incluyéndose cuatro aspectos básicos: los programas de mejoramiento de la calidad y equidad, la renovación curricular, la implantación de la jornada escolar completa y el fortalecimiento de la profesión docente, el que estaría integrado por tres tipos de políticas básicas: la normativa laboral, la formación inicial y el perfeccionamiento o capacitación en el país y en el exterior.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

1. La formación inicial

El Estatuto se refiere a ella en su artículo 10, limitándose a señalar que corresponde a las instituciones de educación superior, haciendo referencia a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.

2. El derecho al perfeccionamiento

Se reconoce el perfeccionamiento como un derecho del profesional de la educación, cuyo objetivo es el de contribuir al mejoramiento del desempeño profesional de los docentes, mediante la actualización de conocimientos relacionados con su formación profesional, así como la adquisición de nuevas técnicas y medios que signifiquen un mejor cumplimiento de sus funciones.

De un punto de vista amplio, puede sostenerse que el derecho al perfeccionamiento implica tres aspectos y/o consecuencias importantes: la realización de los cursos propiamente tal, el otorgamiento de becas de perfeccionamiento y el acceso a la asignación de perfeccionamiento.

a. Realización de los cursos

Si bien se reconoció el perfeccionamiento como un derecho, no se estableció claramente la obligación correlativa ni el titular de la misma. En efecto, se contempló la facultad de los departamentos de administración de la educación de los municipios y las entidades privadas de educación subvencionada, de colaborar a los procesos de perfeccionamiento vinculados al cumplimiento de los objetivos señalados, desarrollando toda clase de capacitación ya sea directamente o a través de terceros.

A su vez, el inciso segundo del artículo 12 contempla la obligación del Ministerio de Educación a través de su Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas de colaborar a dicho perfeccionamiento especialmente mediante la ejecución en las regiones de programas y cursos y del otorgamiento de becas de montos equitativos para todos los profesionales de la educación subvencionada, especialmente para quienes se desempeñan en localidades aisladas. El principio de la subsidiariedad se encuentra presente en la forma como el centro puede cumplir su obligación, al permitir que no sólo la asuma de manera directa, sino también que ésta sea entregada a las instituciones de educación superior que gocen de plena autonomía y a otras instituciones públicas o privadas que estén debidamente acreditadas en el

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

centro[13]. Tanto las instituciones de educación superior como las instituciones acreditadas y el propio centro, deben inscribir los programas y cursos que deseen ofrecer en un registro público, completo y actualizado que lleva el centro, en el cual se indica en forma explícita los requisitos de duración, contenidos, fechas de realización y toda otra información de interés para los profesionales de la educación que postulen a los cursos, programas y actividades mencionados. El centro debe elaborar un listado nacional, actualizado semestralmente, con las ofertas de cursos, el cual debe ser colocado a la vista de los usuarios en las secretarías regionales ministeriales, en los departamentos provinciales de educación, en los municipios y en otros lugares públicos de común acceso, y en la medida de los recursos disponibles, se publicarán en, a lo menos, un diario de circulación nacional. De esta forma se ha pretendido velar por la seriedad y transparencia tanto en el desarrollo mismo de los cursos como en el acceso a ellos por parte de los docentes.

b. El otorgamiento de becas de perfeccionamiento

De acuerdo al artículo 43 del Decreto Supremo 453, se entiende por beca de perfeccionamiento el beneficio de participación, sin costo para el profesor becario, en alguno de los cursos o actividades de perfeccionamiento de post-títulos o post-grados que ofrezca el Ministerio de Educación a través del centro, ya sea directamente o mediante convenios con terceros. La beca puede ser total o parcial, cubriendo costos de derechos de matrícula, alimentación, estadía, pasajes, estipendio personal u otros, según quede establecido en el llamado a postulación respectivo, en el que también se señalará su duración.

[13] El Reglamento de la Ley 19.070, entre las instituciones públicas o privadas que pueden inscribirse, considera a las municipalidades, las corporaciones educacionales y las entidades privadas de educación subvencionadas, pasando a constituir instituciones ejecutoras de perfeccionamiento. Esta acreditación comprende la aprobación del proyecto de programas, cursos y actividades de perfeccionamiento y el proceso que permita evaluar el avance, concreción y realización del proyecto total, a través de variables destacadas de su desarrollo, de carácter docente, técnico-pedagógicos, especialmente los programas de estudios y sus contenidos, así como los recursos de las instituciones para otorgar la certificación y validez de los estudios realizados. El centro puede conceder o rechazar la acreditación, en un plazo máximo de 30 días contados desde la fecha de presentación de la solicitud, ponderando el cumplimiento de los requisitos señalados. Si no lo hiciera la institución queda automáticamente acreditada y los programas y cursos que hubiere presentado se entienden aprobados, manteniéndose la misma mientras se cumplan las condiciones señaladas y perdiéndose cuando se produzca una o más de las siguientes situaciones: A: La institución no ofrece perfeccionamiento válido durante dos años consecutivos. B. La ejecución del programa o curso merece reparos serios, graves y comprobados por no haber sido ejecutado conforme a las especificaciones que se hicieron en el momento de ser inscrito en el Registro Público y C: Por no enviar la información correspondiente al curso realizado dentro de los quince días contados desde la fecha de finalización del mismo.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Amén de la exigencia de ciertos requisitos contenidos en la legislación se contemplan criterios de prioridad para su otorgamiento, entre los cuales destaca el de trabajar en establecimientos de bajo rendimiento escolar o que tenga especiales necesidades de apoyo o mejoramiento. Con ello se busca hacer efectiva la equidad en la educación, privilegiando a los sectores más pobres de la población.

En este mismo orden de cosas, a contar del año 1996 se empezó a implementar un programa de becas al exterior, como elemento integrante de los planes de fortalecimiento de la profesión docente de la reforma educativa chilena, financiada con fondos asignados para tal efecto en la Ley de Presupuesto de la Nación. Estas becas se traducen en la posibilidad que se otorga a los docentes de efectuar pasantías en el extranjero afín de experiencias exitosas. Tienen una duración aproximada de dos meses. La evaluación que se ha efectuado de este programa indica como uno de los puntos favorables de la misma el fortalecimiento de la autoestima y de la vocación profesional.

c. El acceso a la asignación de perfeccionamiento[14]

Tienen por objeto incentivar la superación técnico-profesional del educador y consiste en un porcentaje de hasta un 40% de la remuneración básica mínima nacional del personal que cumpla con el requisito de haber aprobado programas, cursos o actividades de perfeccionamiento de postítulo o de postgrado en el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, instituciones de educación superior o las instituciones acreditadas ante el centro. Se exige, asimismo, que los cursos, programas o actividades estén inscritos en el registro público.

Si bien la preocupación por la capacitación permanente de los docentes ha sido considerable, invirtiéndose una gran cantidad de recursos públicos para su desarrollo, existe la percepción en los docentes en orden a las dificultades para llegar a acceder a ellos, si es que no se cuentan con los contactos adecuados. Por otra parte, quienes han tenido la oportunidad de participar en algún curso o pasantía constatan la existencia de una realidad absolutamente diferente a la nuestra y muy difícil de imitar, tanto por la poca disponibilidad de medios como también por la actitud negativa de los propios docentes no beneficiados directamente con aquéllos, en un claro ejemplo de falta de percepción del verdadero carácter de profesional de su actividad[15].

[14] Este punto será tratado más adelante, inserto en el tema relativo a las remuneraciones del personal docente.
[15] Según experiencias recogidas en el marco de la realización de la tesis referida en la cita N° 3.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

3. Derecho a la participación

Este aspecto se ha denominado de descentralización pedagógica, entendida como "la transferencia de un conjunto de decisiones pedagógicas y curriculares desde los organismos del nivel central del aparato educativo a los establecimientos educacionales y a los profesores"[16]. Implica entregar una creciente autonomía a las escuelas y liceos para darles la posibilidad de adecuarse a la realidad de sus alumnos, constituyendo ésta una herramienta de profesionalización importante de la actividad docente. Mediante la transferencia de decisiones a nivel del establecimiento, los docentes dejan de ser considerados como funcionarios que deben aplicar un conjunto de normativas y se les distingue como "profesionales" con capacidad y responsabilidad para resolver autónoma y colegiadamente los problemas pedagógicos. El Estatuto intentó reconocer esta autonomía confiriéndoles a los profesionales de la educación el derecho a participar, con carácter consultivo, en actividades tales como el diagnóstico, planeamiento, ejecución y evaluación de las actividades de la unidad educativa correspondiente y de las relaciones de esa unidad con la comunidad, y en los procesos de proposición de políticas educacionales en los distintos niveles del sistema de petición de las autoridades competentes.

A fin de canalizar y hacer posible este derecho a la participación, se contempló la existencia de consejos de profesores u organismos equivalentes, integrados por los profesionales de la educación docente-directivos, técnico-pedagógicos y docentes.

Los consejos de profesores fueron calificados de organismos técnicos en los que se expresaría la opinión profesional de sus integrantes y por medio de los cuales se encausaría su participación en el cumplimiento de los objetivos y programas educacionales y en el desarrollo del proyecto educativo. Si bien a estos consejos se les atribuyó el carácter consultivo, pueden llegar a tener carácter resolutivo en materias técnico-pedagógicas, en conformidad al proyecto educativo del establecimiento y su reglamento, según lo dispone el artículo 15 inciso 2º del Estatuto Docente, norma que no es aplicable a los colegios particulares pagados[17].

Según se ha dicho, la participación es un derecho que asiste a estos profesionales, que se canaliza básicamente a través de los consejos de profesores,

[16] García-Huidobro, Juan Eduardo y Cox, Cristián. "La Reforma Educacional Chilena 1990-1998. Visión de conjunto". En La Reforma Educacional Chilena. Editorial Popular, Madrid, 1999, p. 14.
[17] En teoría, el dueño de un colegio particular pagado también podría establecer tal posibilidad.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

considerados como actividades curriculares no lectivas por el Decreto Supremo 453, de 1992, Reglamento del Estatuto Docente[18], formando parte de las actividades docentes, según lo dispone el artículo 6 de este último cuerpo legal. A su vez, el artículo 69 del Estatuto dispone que la jornada semanal docente se conformará por horas de docencia de aula y horas de actividades curriculares no lectivas, lo que ha dado lugar a que la Dirección del Trabajo[19] acertadamente haya concluido que los Consejos de Profesores deben realizarse dentro de la jornada ordinaria de trabajo, sin perjuicio de que, por acuerdo expreso de las partes, se efectúen fuera de ésta, en cuyo caso las horas ocupadas en tal actividad deben ser remuneradas en la forma prevista en el inciso 3º del artículo 32 del Código del Trabajo, esto es, con el recargo del 50% sobre el sueldo convenido para la jornada ordinaria, si con ella se excediera la jornada semanal convenida.

Diferente es la situación que se daría en aquellos casos en que no obstante existir una jornada pactada, de hecho el Consejo de Profesores en forma habitual se desarrolla fuera de ella, pues ello implicaría la modificación o alteración del acuerdo inicial celebrado entre los contratantes, y corresponde a la teoría denominada "regla de conducta", de acuerdo a la cual un contrato puede ser interpretado por la forma como las partes lo han entendido y ejecutado, en términos tales que tal aplicación puede legalmente llegar a suprimir, modificar o complementar el acuerdo inicial que en ella se contenía, haciendo aplicación del principio de la primacía de la realidad, es decir, en esta situación los profesores están obligados a asistir en ese horario especial fijado para el Consejo, pues se ha producido la modificación tácita de su jornada, de manera que el tiempo dedicado a ese fin forma parte de la jornada ordinaria de trabajo[20].

4. Derecho a la autonomía

Este derecho está consagrado sólo en relación con los profesionales que desempeñan función docente, es decir, se excluyen las funciones docente-directivas y las técnico-pedagógicas de apoyo. No se trata de una autonomía ilimitada, sino que debe ejercerse con sujeción a las disposiciones legales que orientan el sistema educacional, al proyecto educativo del establecimiento y a los programas

[18] El artículo 20 señala: "Constituyen actividades curriculares no lectivas, entre otras, las siguientes: ...Nº 3. Actividades anexas a la función docente propiamente tal, como...1. Consejos de profesores del establecimiento".
[19] Dictamen Nº 2.497/183, de 1 de junio de 1998.
[20] Dictamen Nº 915/58 de 23 de febrero de 1998.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

específicos de mejoramiento e innovación en los que el establecimiento participe. En sentido positivo, la autonomía se ejercerá en el planeamiento de los procesos de enseñanza y de aprendizaje que desarrollará el profesional de la educación en su ejercicio lectivo, en la aplicación de los métodos y técnicas correspondientes; la evaluación de los procesos de enseñanza y de aprendizaje de sus alumnos sobre la base de las normas nacionales, generales o especiales y aquellas que hubiere acordado el establecimiento; la aplicación de los textos de estudio y materiales didácticos en uso en el establecimiento respectivo, tomando en consideración las condiciones geográficas y ambientales y las relativas a la personalidad y capacidades de sus alumnos y en la relación con las familias y los apoderados de sus alumnos, teniendo presente las normas adoptadas por el establecimiento.

En términos generales, se trata de aspectos que inciden en la profesionalización de la actividad docente, y dependerá de la forma de ejercerla el que cada profesor se transforme en un verdadero profesional.

5. Responsabilidad profesional

Como cualquier profesional, los docentes son responsables de sus actos, los cuales eventualmente pueden originar quejas o denuncias. El Estatuto y su reglamento[21] señalan las pautas generales[22] para la formulación de tales quejas o denuncias. De igual forma, se reglamenta un procedimiento general y uno particular de tramitación de las mismas. Sin duda se trata de una clara manifestación del legislador en orden a obtener la profesionalización de la actividad, evitando la impunidad de actuaciones arbitrarias o indebidas del profesor. Importante resulta destacar que se reglamentan también las consecuencias que se pueden seguir de estos procedimientos, especialmente tratándose del sector municipal, estableciéndose que el resultado del procedimiento debe anotarse en la hoja de vida del profesional, la cual debe ser llevada en original por su jefe directo, el que debe efectuar las anotaciones de su puño y letra por orden cronológico. La anotación debe efectuarse en un plazo máximo de dos días luego de conocidos y comprobados los hechos que la motivan, señalando tiempo y lugar en términos que no dejen lugar a dudas, suscribiendo cada una de ellas. El profesional debe firmar esta anotación como constancia: Sin embargo, si se niega a firmar anotará

[21] Decreto Supremo N° 453, de 1992.
[22] Deben formularse por escrito o escribirse por el funcionario que las reciba, la persona que las formula debe individualizarse y el director es el encargado de admitirlas a tramitación.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

esta circunstancia y las razones que tuvo para no hacerlo. Estas anotaciones tienen efecto en las calificaciones que se efectúen del profesional, tema que será detallado en el punto siguiente.

6. Normas sobre evaluación de la actividad docente

Un aspecto importante de las responsabilidades en que incurren los educadores en el ejercicio de su profesión es en el de la evaluación, que el Estatuto Docente contempla como una obligación de los docentes, estableciéndose el derecho correlativo de ser informados de los resultados de dichas evaluaciones y de recurrir contra una apreciación o evaluación directa de su desempeño, si la estima infundada. Desde ya se advierte que los resultados de este procedimiento no dicen relación directa con la posibilidad de mejoras en el desempeño de las funciones del evaluado. Si bien es una obligación vigente y debidamente reglamentada, debido a presiones sociales del sector no ha sido aplicada en forma general[23].

Este punto es uno de los más importantes en el camino hacia la profesionalización docente. Desde hace ya algunos años el tema ha sido preocupación de diversos estudiosos en la materia, llegándose a concluir[24] que la evaluación es una función característica del profesor que consiste básicamente en una reflexión sobre la enseñanza. Se trata de valorar los procesos de enseñanza y su puesta en práctica en el aula, el cual debiera tener un carácter continuo y esencialmente formativo[25]. De más está afirmar la importancia del proceso de evaluación de la actividad, dada la trascendencia que la misma presenta. Sin duda

[23] Los artículos 1° y 2° del Decreto Supremo N° 107, de Educación, de 26 de abril de 1993, modificados por el Decreto Supremo N° 162, de Educación, de 13 de mayo de 1994, dispusieron que por el período comprendido entre el 1 de marzo de 1993 y el 28 de febrero de 1994 y por el período comprendido entre el 1 de marzo de 1994 al 28 de febrero de 1995 el proceso de calificaciones a que se refiere el artículo transitorio del Decreto Supremo N° 453, de 1991, debía efectuarse con carácter experimental con el objeto de detectar una racional aplicación del sistema, considerando los diferentes elementos y personas que debían intervenir en el proceso. La primera evaluación que debía hacerse de acuerdo a lo establecido en el párrafo VII del Título III del Decreto Supremo N° 453 (arts. 132 y siguientes) abarcaría el período comprendido entre el 1 de marzo de 1995 y el 28 de febrero de 1996. A su vez, el artículo transitorio del Decreto Supremo N° 453, disponía que la primera calificación debía abarcar el período comprendido entre el 1 de marzo de 1993 y el 28 de febrero de 1994.

[24] Carlos Rosales. Evaluar es reflexionar sobre la enseñanza. Narcea S.A. de Ediciones. Madrid, 1996.

[25] En este proceso deberían considerarse puntos tales como la organización del aula, resolución de dificultades in situ, aprovechamiento de los recursos, metodología, criterios de evaluación a los alumnos, relación entre profesores y alumnos y entre los órganos y personas encargadas de la planificación y desarrollo de la práctica docente, formación permanente, entre otros.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

que una evaluación bien entendida debiera llevar a la ansiada mejora de la calidad de la educación, en su buen sentido, pues una seria evaluación debe necesariamente tender a mejorar la práctica docente. Sin embargo y no obstante haberse reconocido tal importancia, son todavía muchos los aspectos que al momento de llevarla a la práctica se discuten, siendo uno de los más decisivos el quién es el llamado a efectuarla. Es así como se barajan diferentes posibilidades, partiendo desde representantes de la administración del sector, siguiendo por las autoridades directivas del establecimiento de que se trate, llegando a los propios profesores y alumnos. Que deban participar los dos primeros sectores ha sido una tendencia generalmente aplicada, sin embargo, una evaluación que prescinda de los propios profesores implica la consagración de la desprofesionalización misma de la actividad, al desconocer en él la suficiente capacidad y nivel de responsabilidad como para hacerse cargo de tan trascendente cuestión.

Normalmente la evaluación efectuada por la administración implica la constatación del aspecto funcional de la educación, es decir, se busca determinar si responde o no a cierta función social atribuida por el aparato político imperante en el momento dado. Por otra parte, el carácter incompleto o imperfecto de los procedimientos evaluativos efectuados por algunos de los sectores de manera aislada, ha puesto en evidencia la necesidad de la utilización combinada de las mismas, de manera que se elijan aquellas que en su conjunto puedan contribuir a una evaluación lo más acertada posible de la función docente. Se trata de utilizar técnicas llamadas de carácter externo combinadas con aquéllas directas, tales como entrevistas o autoinformes del propio profesor evaluado. En fin, el tema es de la mayor trascendencia y será abordado en un estudio futuro. Por ahora se analizará qué ocurre dentro del marco legislativo nacional con la evaluación de los profesores.

La materia se encuentra establecida en el artículo 18 del Estatuto, de acuerdo al cual los profesionales de la educación son personalmente responsables de su desempeño en la función correspondiente y en tal virtud deben someterse a los procesos de evaluación de su labor teniendo derecho, como ya se dijo, a ser informados de los resultados de tales evaluaciones. La misma disposición consagra el derecho del profesional a recurrir contra una apreciación o evaluación directa de su desempeño, si la estima infundada[26]. Las normas objetivas y el procedi-

[26] Las normas objetivas y el procedimiento de la evaluación se reglamentan en los artículos 132 y siguientes del Decreto Supremo N° 453, procedimiento que permite a los profesionales el ejercicio de su derecho a imputación señalada y también a la defensa contra las imputaciones emanadas de las quejas o denuncias que se hayan efectuado en su contra.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

miento de la evaluación se reglamentan en los artículos 132 y siguientes del Decreto Supremo N° 453, procedimiento que permite a los profesionales el ejercicio de su derecho a imputación señalada y también a la defensa contra las imputaciones emanadas de las quejas o denuncias que se hayan efectuado en su contra.

En la actualidad ésta es una materia de la mayor trascendencia, pues constituye un claro ejemplo de una especie de negociación colectiva atípica en el sentido de que, no obstante existir norma expresa, los profesores debidamente organizados se han negado permanentemente a ser objeto de evaluación. Sin embargo, existe la disposición cada vez más generalizada en el gremio para someterse a algún procedimiento con el fin señalado, en la medida que tenga como objeto y finalidad el mejoramiento del trabajo pedagógico. El punto continúa estando en negociación entre los profesores, la asociación de municipalidades y el Ministerio de Educación a fin de lograr un acuerdo. Es así como Osvaldo Verdugo, en su calidad de vicepresidente del Colegio de Profesores, encabezando la ceremonia de inauguración del año escolar 2003 manifestó expresamente: "Apostamos a que es mejor tener un sistema nacional de evaluación objetivo, transparente y con estándares que permita reconocer los méritos de los profesores y sus esfuerzos, y no lo que tenemos hoy que es un sistema de calificaciones"[27]. El personero calificó como inaceptable el hecho de que cada comuna pueda llegar a tener su propio sistema de evaluación.

Análisis del procedimiento

En el Estatuto Docente el objetivo específico del proceso de evaluación es llegar a una calificación, la cual tiene a su vez el objetivo de evaluar el desempeño funcionario del profesional y de servir de antecedente para concursar y optar a becas de perfeccionamiento o para financiar proyectos individuales de innovación educativa. El período a evaluar es de un año y se extiende desde el 1 de marzo hasta el 28 de febrero del año siguiente. Cada proceso calificatorio debe estar terminado, a más tardar, el 30 de abril de cada año. Están obligados a evaluarse todos los profesionales de la educación que se desempeñan en el sector municipalizado que tengan seis meses, a lo menos, de desempeño.

La responsabilidad de efectuar la evaluación se entregó a las Comisiones Calificadoras, cuya integración depende del tipo función que realice el profesional

[27] Diario El Sur de Concepción, 3 de abril de 2003.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

de la educación de que se trate: si su función es docente y técnico-pedagógica, la comisión se integra por el director de cada establecimiento educacional o el jefe del respectivo organismo de administración del sector municipal; por un representante de los profesionales de la educación que se desempeñen en el respectivo establecimiento educacional u organismo de administración del sector municipal, designado por ellos en votación directa, y por un representante de la Municipalidad o de la Corporación Municipal.

Si se trata de la evaluación de profesionales que desempeñan funciones docente-directivas y de los docentes del organismo de administración del sector municipal se integra por el director del Departamento de Administración de Educación Municipal o por el ejecutivo superior de la corporación educacional respectiva; por los dos docentes directivos de mayor antigüedad en la respectiva comuna o los que le siguen en orden de antigüedad, cuando se trate de su propia calificación; y por un representante de los docentes directivos de la comuna designados por ellos en votación directa. Las comisiones deben estar constituidas, a más tardar, el día 25 de febrero de cada año.

Respecto de cada docente deben llevarse dos documentos de calificación: la Hoja de Vida y la Hoja de Calificación. En la Hoja de Vida deben anotarse todas aquellas actuaciones u omisiones que sean diferentes, ya sea positiva (mérito) o negativamente (demérito), a las normales y usuales del desempeño docente. Es en esta misma hoja en la que se anotan los resultados de las investigaciones efectuadas producto de las quejas o denuncias que se formulen en contra del docente, así como también los resultados de los sumarios o investigaciones y los cursos de capacitación y perfeccionamiento realizados.

La Hoja de Vida debe ser llevada en original por el jefe directo del profesional, el que debe efectuar en ésta las anotaciones de su puño y letra por orden cronológico, en un plazo máximo de dos días luego de conocidos y comprobados los hechos que la motivan, señalando tiempo y lugar en términos que no dejen lugar a dudas, suscribiendo cada una de ellas. El profesional afectado deberá firmar como constancia. Sin embargo, si se niega a firmar, se anotará esta circunstancia y las razones que tuvo para no hacerlo.

En la Hoja de Calificación se efectúa la evaluación misma, en la cual debe resumirse y valorarse el desempeño del docente, dejándose constancia de la lista en que se calificó.

Según la ley, la calificación debe apreciar las condiciones y aptitudes del profesional, ajustándose a una escala de conceptos y su correspondiente valoración numérica teniendo como antecedente necesario las anotaciones efectuadas en la

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Hoja de Vida. Se dispone que deben considerarse los siguientes aspectos: responsabilidad profesional y funcionaria[28]; perfeccionamiento realizado[29]; calidad de desempeño[30]; méritos excepcionales[31].

Cada uno de los conceptos enunciados debe ser valorado, calificándolo como excelente, bueno, satisfactorio, insuficiente y deficiente o malo, asignándole los puntajes de 5, 4, 3 ,2 y 1, respectivamente.

Como ya se indicó, la calificación se efectúa en la Hoja de Calificación, en la que se debe resumir y valorar el desempeño del docente, dejándose constancia también de la lista en que fue clasificado. Se exige igualmente que las comisiones dejen constancia en la Hoja de Vida de sus acuerdos, firmando en el lugar correspondiente.

Como corresponde a todo proceso dentro de un estado de derecho, se contempla para el profesional afectado la posibilidad de apelar de su calificación, ante una Comisión Calificadora de Apelación, que se integra por el alcalde, el jefe del Departamento de Administración Educacional o de la Corporación Educacional, en su caso y un representante del personal docente directivo, del personal técnico-pedagógico o del personal docente, según sea la función desarrollada por el profesor evaluado. Estos representantes deben ser elegidos por sus pares dentro del respectivo nivel en votación indirecta que se realizará por los delegados de los correspondientes establecimientos educacionales, en votaciones destinadas única y exclusivamente a la constitución de estas comisiones de apelación, las cuales deberán estar constituidas a más tardar el día 15 de marzo de cada año.

[28] En que se incluyen los siguientes aspectos: cumplimiento oportuno de los programas de estudio, cumplimiento oportuno de sus otras labores, cumplimiento de metas, cooperación y participación; creatividad.

[29] Cursos, programas o actividades de perfeccionamiento ejecutados y aprobados, post-títulos o post-grados ejecutados o en ejecución en el período a calificar; trabajos de investigación conocidos y evaluados; publicaciones que reflejen estudio de asuntos técnico-pedagógicos que contribuyan a elevar la calidad de la educación.

[30] Conocimientos que aporta; capacidad para comunicarse y darse a entender por alumnos y comunidad escolar; rendimiento que obtiene de sus alumnos habida consideración de la realidad de su(s) grupo-curso(s); eficiencia en el desempeño de su labor; seguridad en sí mismo y espíritu de superación y perseverancia.

[31] Deben considerarse aquellas cualidades personales o acciones que hagan destacarse notoriamente al profesional de la educación del resto de sus pares que laboren en un establecimiento educacional o en un organismo educacional de una comuna. Igualmente debe ser considerado el desempeño relevante que haya realizado en la organización, ejecución y proyección de actividades educacionales, tanto al interior del establecimiento como en su relación con la comunidad a nivel comunal o regional en beneficio del aprendizaje del alumno y su inserción en la comunidad.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

De acuerdo al artículo 52 a los profesionales clasificados en Lista 3 Demérito, por dos períodos de calificación sucesivos, podrá ponérseles término a la relación laboral.

Como se observa de la síntesis efectuada, el sistema de evaluación consagrado en nuestra legislación pone el acento en una fórmula punitiva, resaltando en mayor medida las cuestiones de índole administrativo que el desempeño en el aula propiamente tal. Tampoco se ha establecido la forma en que las respectivas comisiones deben obtener la información para evaluar, constituyendo de esta manera un procedimiento imperfecto que en el hecho no ha dado las debidas garantías a los docentes, los que en reiteradas ocasiones han manifestado su firme propósito de ser evaluados, pero su rechazo es al procedimiento contemplado en el Estatuto y no parece obedecer a una falta de autopercepción como profesionales, sino más bien a la muchas veces inconsciente defensa de la misma, sin desconocer la posibilidad de existencia de profesores que desean esconder de esta forma su propia incapacidad para responder a lo que de ellos se espera.

7. El sistema de remuneraciones contemplado en el estatuto docente como factor de desprofesionalización

El actual sistema de remuneraciones, independientemente de su conformación, se caracteriza por estar constituido por montos y techos bajos. Históricamente[32], entre los años 1960 y 1961 las remuneraciones de un profesor primario que se iniciaba en esta actividad experimentaron un alza de cerca de un 14,6. Las alzas continuaron prácticamente duplicándose hacia el año 1972, en circunstancias que las remuneraciones reales del promedio de la economía sólo aumentaron algo más que un 50%, situación que sin embargo produjo serios problemas en la economía, al no crecer ésta del mismo modo. Sin embargo, entre ese año y 1981 se produjo una disminución de un 99,4% en las remuneraciones de los profesores primarios y de un 74,9 % en las de los secundarios, ello no obstante que entre los años 1979 y 1981 aumentaron en cerca de un 42%. Las remuneraciones de los profesores primarios con 30 años de servicios, entre 1960 y 1981 aumentaron sólo un 5,6% y tratándose de un profesor secundario en iguales condiciones –30 años de servicios– disminuyeron en un 15%. Las remuneraciones reales promedio de la economía en 1981

[32] Rojas, Patricio. "Remuneraciones de los profesores en Chile". Revista Estudios Públicos, N° 71, 1978.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

representaron un 174,6% de las observadas en 1960. No existe información centralizada respecto de las remuneraciones promedios recibidas por el sector durante la década de los ochenta, toda vez que se había iniciado el proceso de municipalización y cada municipalida pagaba a sus docentes conforme a su disponibilidad presupuestaria. Sin embargo y de acuerdo a ciertas encuestas realizadas en 1990, se demuestra que experimentaron una caída real respecto de las pagadas en 1980.

El bajo nivel de las remuneraciones, más aún que el del promedio de las mismas en la economía chilena, implicaron no sólo una desmotivación para los propios profesores sino también para aquellos posibles estudiantes que con altas capacidades y buenos rendimientos académicos decidían optar por otras posibilidades profesionales en vez de seguir estudios en carreras de pedagogía. Sin duda, el panorama descrito implicó una desvalorización social de la actividad docente y aumentó el sentimiento de autodesvalorización en los propios profesores. A partir de 1990 con la dictación del actual Estatuto Docente comienza un incremento real de las remuneraciones del sector, pero los sentimientos de disconformidad de la comunidad hacia el rol que desempeña el sector no disminuyeron, toda vez que aun habiéndose producido tal aumento, la educación chilena no parecía estar dando respuestas satisfactorias a las demandas de la sociedad en la materia. En otros términos, en la actualidad cabe preguntarse si el tema de la calidad querida para la educación es sólo un problema de aumento de remuneraciones o pasa por otros factores de igual o más importancia. Sin duda debe considerarse que si bien han experimentado alzas reales, tal vez aquéllas no son suficientes. Debe tenerse presente que desde el año 1990 el aumento ha sido en razón de una tasa de un 10,4% anual, permitiéndoles a los profesores recuperar y sobrepasar los niveles observados a principios de la década de los sesenta. Sin embargo, los índices señalan que el promedio de remuneraciones pagadas en la economía prácticamente se ha duplicado. En otras palabras, la desvalorización docente en materia de ingresos continúa presente. Aun reconociendo esta realidad, el tema de la calidad sigue rondando al sector.

Del punto de vista económico, se sostiene[33] que la educación puede jugar un rol preponderante a la hora de buscar la equidad y mejoras en la distribución del ingreso, pues permite a los más pobres llegar a cambiar su posición relativa en

[33] Corbo, Vittorio, en opiniones vertidas en seminario sobre "Remuneraciones de los profesores en Chile". Centro de Estudios Públicos N° 71, 1998. Págs. 177 y sgtes.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

la sociedad, a diferencia de lo que ocurre con la sola entrega de activos físicos, que no les permiten por sí solos la posibilidad de generar ingresos.

Por otra parte puede llegar a constituir un importante factor de crecimiento económico. "Un país con una población mejor educada crece mucho más rápido que un país con una población menos educada. Entre otros beneficios, la educación se traduce en eficiencias en el uso de los recursos, facilidad para adaptar tecnologías, etc."[34]. Para ello resulta indispensable el mejoramiento de la calidad de la educación, en especial de la educación de los más pobres, tema de por sí complejo, que no sólo pasa por aumentar las remuneraciones de los profesores en términos reales. Parece ser que, como se analizará a continuación, nuestro actual Estatuto Docente contempla un esquema remuneratorio que puede llegar a atentar contra la ansiada calidad. Resulta adecuado y aceptable aumentar los ingresos en el sector, pero necesariamente relacionados con el buen rendimiento tanto de los profesores individualmente considerados como de cada establecimiento.

Las remuneraciones en el Estatuto Docente

El Mensaje con que el Gobierno del ex Presidente Patricio Aylwin envió al Congreso el proyecto de ley que luego se constituiría en el actual Estatuto Docente, expresamente señala que "sin mejoramiento de la condición docente, ninguna política de elevación de la calidad de la enseñanza puede realizarse a plenitud, ni tampoco podría hablarse de equidad en la educación mientras persistan las fuertes desigualdades en la forma como la sociedad chilena retribuye el esfuerzo de los educadores"[35].

Breve descripción de la normativa del Estatuto Docente y normas complementarias en materia de remuneraciones

1. La remuneración básica mínima nacional

De acuerdo al artículo 35 se entiende por tal el producto resultante de multiplicar el valor mínimo de la hora cronológica que fije la ley por el número de horas para las cuales haya sido contratado cada profesional. La idea es determinar un piso mínimo de acuerdo al nivel en que se imparta la docencia[36]. Este monto

[34] Corbo. Ob. cit. Pág. 179.
[35] Mensaje proyecto de ley sobre Estatuto de los Profesionales de la Educación.
[36] Se establecen tres niveles: a) educación pre-básica, básica y especial; b) educación media científico-humanista y técnico-profesional; y c) educación de adultos.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

mínimo puede verse incrementado por una asignación de zona que tienen derecho a percibir aquellos profesores que se desempeñen en alguna localidad en donde la subvención estatal se incremente también por dicho concepto. Como ya se señaló constituye un monto mínimo, asegurándole a cada profesor que no será remunerado por debajo de la suma que rija en un momento dado, cantidad que es reajustada de igual manera que la unidad de subvención educacional.

2. Asignaciones especiales

El Estatuto crea cuatro asignaciones, dos de ellas, las de experiencia y de perfeccionamiento, tienen el carácter de permanentes y constituyen, de acuerdo al Mensaje, la columna vertebral de la carrera docente. La de experiencia implica un incremento del 100% de la remuneración básica al cabo de treinta años de servicios y se implementa mediante un sistema de bienios. La de perfeccionamiento puede significar hasta un 40% de incremento sobre la remuneración básica.

Las otras dos asignaciones son de carácter transitorio, propio de las circunstancias especiales en que se sirve el cargo. Están constituidas por la asignación de desempeño difícil y la de responsabilidad docente-directiva y técnico-pedagógica.

2.1. Asignación de experiencia

Se aplica sobre la remuneración básica mínima nacional y consiste en un porcentaje de ésta, de acuerdo a los años de servicio docente que acredite el profesional de la educación, cuyos montos corresponden a un 6,76% los dos primeros años y a un 6,66 % por cada dos años adicionales, con un tope máximo de un 100 % para aquellos profesionales que totalicen treinta años de servicios. Como se puede apreciar, esta asignación implica el aumento de la remuneración por el simple transcurso del tiempo, independientemente de cualquier factor de rendimiento. No parece ser éste el mejor sistema para acentuar la profesionalización del sector, por el contrario, crea una clara sensación de desincentivo al buen desempeño que será el que en definitiva lleve a la calidad. Tal vez la respuesta a su existencia está en los bajos montos de las remuneraciones iniciales, y en el decir del Presidente Ricardo Lagos[37] "era una aspiración muy sentida del magisterio". Constituyó algo así como un premio frente a los años de permanente deterioro de su nivel remuneratorio.

[37] Citado por Orellana Villagra Michel, en Remuneraciones de los profesionales de la educación. Editorial Jurídica Conosur Ltda, Santiago de Chile, 2000. Pág. 10.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

2.2. Asignación de perfeccionamiento

Se aplica sobre la remuneración básica mínima nacional, y consiste en un porcentaje de hasta un 40% de dicha remuneración, por haber aprobado programas, cursos o actividades de perfeccionamiento, de post-título o post-grado, inscritos en el Registro Público del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas. El objetivo de la asignación de perfeccionamiento es incentivar la superación técnico-profesional del educador. No obstante el loable objetivo, existe la percepción en un sector de los docentes en el sentido de utilizarse como una manera de aumentar las remuneraciones, pero que rara vez se ve reflejada en reales mejoras en la calidad de la educación impartida. Como el desempeño docente no ha sido evaluado, según se analizará más adelante, tampoco existen índices que indiquen claramente los efectos que dicho perfeccionamiento ha producido. En otros términos, la asignación parece haberse constituido en la causa del perfeccionamiento más que en una consecuencia del mismo. O, lo que es lo mismo, los docentes se ven estimulados a perfeccionarse movidos no por el íntimo convencimiento de que llenan con ello una necesidad profesional, sino como una forma de mejorar el pago, independientemente de los logros que se obtengan por medio de la capacitación realizada.

2.3. Asignación por desempeño en condiciones difíciles

Se aplica igualmente sobre la remuneración mínima nacional, y consiste en un porcentaje de ésta de hasta un 30% a que tienen derecho los profesionales de la educación que ejercen sus funciones en establecimientos educacionales que sean calificados como de desempeño difícil en razón de su aislamiento geográfico, ruralidad efectiva, extrema pobreza, dificultades de acceso o inseguridad en el medio, por atender alumnos o comunidades bilingües o biculturales. Este es uno de los elementos que contribuye a introducir un cambio cualitativo real, haciendo efectiva la equidad. "Desde nuestro punto de vista, si se quiere tener un sistema educacional que dé igualdad de oportunidades, se necesita discriminar en la asignación del gasto y dar más recursos donde hay más pobreza. Si a todos se les da por igual, se mantienen las diferencias sociales. Entonces, el Estatuto pretende remediar que los profesores tengan un piso mínimo de remuneraciones... Si se quiere tener una educación con equidad, se tiene que discriminar en la asignación del gasto"[38].

[38] Presidente Ricardo Lagos, ídem, pp. 10 y 11.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

2.4. Asignaciones de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico-pedagógica[39]

Ambas se aplican sobre la remuneración básica mínima nacional y consisten en un porcentaje de ésta de hasta un 20% y un 10% respectivamente, que corresponde pagar a los profesionales de la educación que sirvan cargos superiores.

Estas asignaciones encuentran su fundamento en la mayor responsabilidad y trabajo que implica el asumir cargo de la naturaleza de los reseñados. Nuevamente se busca de esta manera introducir elementos diferenciadores que produzcan mayor equidad dentro del propio magisterio.

3. Otras asignaciones creadas por textos diferentes al Estatuto Docente

Las mejoras salariales introducidas al sector docente continuaron implementándose con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 19.070. Es así como a contar de diciembre de 1993[40] se comenzó a pagar a los profesores del sector municipal la llamada unidad de mejoramiento profesional, consistente en un bono de monto fijo mensual, imponible, de un valor máximo que se fijó por la ley y pagadero a aquellos profesores que tuviesen una jornada semanal igual o superior a 30 horas cronológicas, para uno o más empleadores. Además de este beneficio se contempló el pago de un monto complementario al anterior, de un valor fijo mensual y creciente con relación a los años de servicios del docente al 30 de octubre de 1993. En otras palabras, se siguió aplicando el criterio inicialmente contemplado en el Estatuto: valores básicos mínimos y suplementos de acuerdo a determinados factores. En este caso nuevamente se hizo aplicación de un elemento que a la postre puede llegar a ser pernicioso: otorgar aumentos sólo sobre la base del tiempo transcurrido y a todos por igual, sin consideraciones

[39] La función docente-directiva es aquella de carácter profesional de nivel superior que, sobre la base de una formación y experiencia docente específica para la función, se ocupa de lo atinente a la dirección, administración, supervisión y coordinación de la educación, y que conlleva tuición y responsabilidad adicionales directivas sobre el personal docente, paradocente, administrativo, auxiliar o de servicios menores, y respecto de los alumnos. Las funciones técnico-pedagógicas están conceptuadas como aquellas de carácter profesional de nivel superior que, sobre la base de una formación y experiencia docente específica para cada función, se ocupan respectivamente de los siguientes campos de apoyo o complemento de la docencia: orientación educacional y vocacional, supervisión pedagógica, planificación curricular, evaluación del aprendizaje, investigación pedagógica, coordinación de procesos de perfeccionamiento docente y otras análogas que por decreto reconozca el Ministerio de Educación, previo informe de los organismos competentes (arts. 7 y 8 del Estatuto Docente).

[40] La UMP fue establecida por la Ley N° 19.278, de 13 de diciembre de 1993, hoy se encuentra contemplada en el artículo 54 del D.F.L. N° 1, de 1996, que fijó el texto definitivo de la Ley N° 19.070.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

a la eficiencia demostrada en el ejercicio de sus funciones. Cabe señalar que ambos beneficios fueron conferidos en forma proporcional a los profesores que tuviesen una jornada inferior a las 33 horas cronológicas semanales. Los montos otorgados en virtud de estas modificaciones no se consideran para efectos de la determinación de la remuneración básica mínima nacional.

A contar del 1 de enero de 1995[41], se aseguró a los profesores del sector municipal y particular subvencionado una remuneración total no inferior a cierto monto, estimándose como remuneraciones las contraprestaciones en dinero que deban percibir los profesionales de la educación de sus empleadores. Se excluyó del cálculo la asignación por desempeño en condiciones difíciles y las remuneraciones por horas extraordinarias. Se incorporó así un nuevo piso, complementándose el inicialmente conferido a través de la remuneración básica mínima nacional, que había contemplado el Estatuto Docente en su artículo 35. Lo anterior implicó que aquellos profesores que sobre la base de los cálculos determinados de acuerdo a esa última disposición y excluyéndose las sumas señaladas (asignación por desempeño en condiciones difíciles y horas extraordinarias) no alcanzaran a completar los montos de la remuneración total, tendrían derecho a percibir la diferencia a través de lo que se denominó planilla complementaria, a la que se le confirió el carácter de imponible y tributable y que sería absorbida con futuros reajustes e incrementos de remuneraciones.

A contar de esa misma fecha se concedió además a los profesores de los sectores mencionados una bonificación proporcional a sus horas de designación o contrato, cuyo monto se fijaría de acuerdo a ciertos parámetros que la propia legislación determinaba[42], pero que en términos generales dependía de los recursos proporcionados para estos fines. Nuevamente no se diferenció de acuerdo a la eficiencia demostrada. Se constata que lo deseado era un mejoramiento general de los ingresos del sector, más que propender a estimular la calidad.

Diferenciándose a los criterios anteriores, a contar de 1996 se comenzó a pagar una subvención por desempeño de excelencia a los establecimientos del sector subvencionado, cuyo monto se determinaría con relación al número de alumnos, otorgándose una suma fija por cada alumno de los establecimientos beneficiados. Como se aprecia, se trata de un beneficio al que accede el establecimiento, buscándose de esta manera elevar el nivel general del mismo para lo

[41] La remuneración total mínima fue establecida por la Ley N° 19.410, de 1995 y en la actualidad se encuentra contemplada en el artículo 62 del D.F.L. 1, de 1996.
[42] Artículos 8, 10 y 13 de la Ley N° 18.410.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

cual el adecuado trabajo en equipo resulta esencial. Los beneficios sin embargo deben ser repartidos íntegramente entre los profesionales que se desempeñen en el determinado establecimiento. Para optar a aquél es indispensable que el establecimiento educacional haya sido calificado como de excelente desempeño con arreglo al Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados[43]. Si bien como se expresó la bonificación se confiere al establecimiento para ser repartida entre los profesores, deben excluirse de su pago los que hayan obtenido una calificación deficiente. La ley estableció que el 90% de los recursos deben ser distribuidos entre todos los profesores del establecimiento beneficiado y el 10% restante debe destinarse a otorgar incentivos remuneracionales especiales a los profesores que se hubieren destacado notablemente en su desempeño profesional. La forma de distribución quedó entregada a los propios pares, es decir, son los profesionales de la educación quienes deciden cómo la distribuirán entre aquellos que se hubieren destacado en la forma señalada. No obstante la claridad de la norma, no han sido pocas las municipalidades que han intentado que este 10% sea distribuido de manera uniforme entre todos los profesores del establecimiento, dada la dificultad en la determinación de los profesionales más destacados, produciéndose a menudo diferencias entre los mismos profesionales que deben designar a sus pares[44].

Finalmente, cabe señalar que la Ley N° 19.715, de 2000, creó un nuevo beneficio que intenta variar los criterios de aumentos uniformes o atendiendo a la antigüedad que prevalecieron en años anteriores. Es así como en su Título IX se regula la llamada asignación de excelencia pedagógica, que se creó precisamente para fortalecer la calidad en la educación y con el objeto de reconocer y destacar el mérito de los docentes de aula, favorecer su permanencia en el desempeño de estas funciones y facilitar la identificación de aquellos que manifiesten conocimientos, habilidades y competencias de excelencia. A diferencia de la bonificación de excelencia ya analizada, esta nueva asignación es personal, es decir, son los profesores los que postulan de manera individual. Pueden acceder a ella los profesores que se desempeñen en el sector municipal y también en el

[43] Art. 16 de la Ley N° 19.410.
[44] Es así como la Contraloría General de la República ha determinado, por ejemplo en Dictamen N° 22.912, de 1999, y frente a consulta formulada por una municipalidad, que no es procedente distribuir el referido 10% entre todos los profesores del establecimiento, sino que debe estarse a lo dispuesto en la ley, siendo los propios profesores los obligados a designar a sus pares, pudiendo eso sí señalar la forma de distribución entre ellos. En sentido similar se ha pronunciado en Dictamen N° 15.316, determinando que el beneficio lo percibe el profesor sólo mientras preste servicio en el establecimiento respectivo, aun cuando la relación laboral se vea interrumpida por un permiso sin goce de remuneraciones.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

subvencionado, y se percibe hasta por diez años. Para ello es necesario que hayan sido acreditados como docentes de excelencia, mediante un proceso voluntario, que fue diseñado por el Ministerio de Educación, habiendo oído a entidades relevantes y organismos representativos directamente vinculados al quehacer educacional. En ese proceso se evalúa, mediante ciertos instrumentos considerados idóneos, el cumplimiento de estándares de desempeño profesional fijados también por el Ministerio del ramo[45]. El beneficio consiste en una asignación de carácter imponible y tributable cuyo monto será determinado anualmente de acuerdo a los recursos asignados para este efecto en la Ley de Presupuestos del Sector Público. De acuerdo a estos valores y al número máximo de docentes que dicha ley señale, se determina el monto de la asignación en razón de cuatro tramos de ejercicio profesional, cada uno de los cuales se diferencia según el número de bienios con que cuente cada profesional. Como se observa, se contempló una asignación de excelencia, pero no pudo obviarse el tema de la antigüedad en los servicios, elemento que, como ya se ha señalado, no siempre es garantía de eficiencia. Ahora bien, para lograr obtener esta asignación, los postulantes deben presentar un portafolio especialmente preparado con este fin, con evidencias de su desempeño profesional. Además deben rendir una prueba escrita que mide los conocimientos disciplinarios y pedagógicos contemplados en los estándares de desempeño.

La decisión de utilizar un mecanismo mixto de evaluación, que combina el uso de pruebas escritas y el desarrollo de un portafolio, se basa en la experiencia exitosa que han tenido otros países[46], con sistemas semejantes: su uso permite lograr los niveles de confiabilidad y validez, lo que garantizaría que las decisiones que se toman a partir de estos instrumentos sean técnicamente adecuadas. Tanto el portafolio como las pruebas escritas han sido especialmente diseñados para el contexto de la educación chilena, contemplando su diversidad regional y sociocultural. Fue desarrollado por equipos técnicos conformados por docentes, expertos en educación y expertos en evaluación educacional. Sin embargo, la primera experiencia vivida en esta materia, que fue el proceso desarrollado para conceder la asignación por primera vez el año 2002, implicó que sólo 313

[45] Los estándares de desempeño profesional para la asignación de excelencia pedagógica fueron determinados a través de Resolución Exenta N° 3.225, de 20 de marzo de 2002, y se refieren a cuatro dominios propios de la tarea de enseñar, siguiendo el ciclo total del proceso de enseñanza-aprendizaje. Se comprenden los siguientes dominios: A: Preparación de la enseñanza. B: Creación de un ambiente propicio para el aprendizaje de todos los estudiantes. C: Enseñanza para el aprendizaje de todos los estudiantes, y D: Responsabilidades profesionales.
[46] Según información proporcionada por el Ministerio de Educación a los postulantes.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

profesores de los más de 3.000 que participaron en el proceso pasaron la vara preestablecida. Según el director del Centro de Desarrollo e Investigación en Educación, Sergio Martinic[47], las razones de esta preocupante situación radican en que los estándares de desempeño se han establecido basándose en las realidades de países desarrollados, los cuales resultan muy difíciles de cumplir en las condiciones en que deben trabajar la mayoría de los profesores del país. Por otra parte todos los fondos asignados para este fin no fueron distribuidos, toda vez que muchos profesores se desanimaron frente a lo dificultoso que les resultaba el cumplimiento de los trámites del proceso señalado, constituyéndose así en una nueva especie de evaluación negativa de la calidad de la educación chilena.

Esta misma ley (N° 19.715) contempló la obligación del Ministerio de Educación de establecer un Programa de Apoyo a la Docencia, denominado Red Maestros de Maestros, con el propósito específico de fortalecer la profesión docente, mediante el aprovechamiento de las capacidades de los profesionales previamente acreditados como docentes de excelencia, a través de su contribución al desarrollo profesional del conjunto de los docentes de aula. Los profesores beneficiarios de la asignación de excelencia en análisis pueden participar voluntariamente en un mecanismo para integrarse a dicha red, debiendo someterse nuevamente a evaluación de sus competencias, desempeño y logros profesionales. Aquellos que en definitiva se consideren que cumplen las condiciones para integrarse a esta red tienen derecho a percibir el pago trimestral de una suma adicional de carácter tributable y no imponible[48], mientras el docente mantenga su acreditación y dé cumplimiento a los requisitos pertinentes. El monto se determina anualmente según normas contempladas en la Ley de Presupuesto.

III. CONCLUSIONES GENERALES

Si bien desde la etapa de discusión del proyecto se hicieron declaraciones teóricas que reconocían los verdaderos alcances de profesionalización de la actividad, la discusión pareció centrarse más bien es aspectos relativos a las condiciones laborales propiamente tal, que a circunstancias de fondo que incidieran en la calidad de la educación. Se observa un serio intento institucional por crear

[47] En entrevista concedida al diario El Mercurio. Santiago, 6 de abril de 2003.
[48] Atribuirle el carácter no imponible a esta asignación puede implicar la obtención de un mayor monto líquido, pero no parece recomendable caer en la tentación de seguir estableciendo asignaciones con ese carácter, en razón de los efectos que puede producirse en los montos de las pensiones a obtener, en un régimen de capitalización como el vigente, para la mayoría de los trabajadores del país.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

las instancias adecuadas para lograr la profesionalización del sector, pero no han podido desprenderse del fantasma de las debidas reivindicaciones salariales consideradas aún pendientes por el gremio. Incluso, podría sostenerse que la reforma educacional propiamente tal no ha sido aprovechada por los docentes como una instancia para constituirse en los actores de su implementación. Los profesores, a través de las organizaciones gremiales, han dirigido sus principales esfuerzos a dar solución a los problemas económicos que aquejan al sector, dejando pasar la oportunidad histórica que se les brinda de configurarse efectivamente ante la sociedad como ejecutores de una actividad dotada de una profesionalidad indiscutible. Se entiende su imposibilidad de postergar sus legítimas aspiraciones, pero distinta sería su posición de negociación si primero logran sustentarse como profesionales ante la sociedad. En otras palabras, la ley les confirió una calidad que aún está lejos de ser una construcción social sustentada en la valoración de la comunidad por la misma. Muchos son los factores que pueden originar este fenómeno, pero sin duda alguna que la labor realizada por el Colegio de Profesores parece tener influencia en ella, máxime si la efectividad está siempre siendo cuestionada por la opinión pública, propiciada de manera práctica por los medios de comunicación, en que las críticas basadas en los resultados de las diversas mediciones normalmente hacen pensar que los dos anhelos inicialmente deseados: equidad y calidad, están lejos de cumplirse.

En mi parecer y aun cuando la ley confiere el carácter de profesional a esta actividad, ése es sólo un primer paso. Nada puede lograrse si los propios educadores no logran mirarse a sí mismos como profesionales, pero con el contenido esencial que tal expresión implica. Deben dejar de verse como quienes posibilitarán que este instrumento que es la educación cumpla los fines que se han señalado para los mismos. El ejercicio docente debe llegar a ser percibido por los actores como intrínsecamente educativo. El debate debería centrarse sobre estos aspectos y no sobre la incapacidad de la educación de responder a requerimientos que nada tienen que ver con el proceso educativo mismo. Obviamente, el marco institucional y social en que estos procesos se desenvuelven no siempre ayudan a fomentar la imagen profesional de los educadores. En el actual esquema de trabajo entregado a los mismos, con extensas jornadas de clases directas, los objetivos reales están lejos de cumplirse.

Artículo: Alcances jurídico-laborales del concepto de profesional de la educación en el Estatuto Docente
Revista: Nº210, año LXIX (Jul-Dic, 2001)
Autor: Gabriela Lanata Fuenzalida

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

BIBLIOGRAFIA

Burbules, N. y Desmore K. "Los límites de la profesionalización en la docencia". Educación y Sociedad, Madrid, 1992.

Carlos Rosales. Evaluar es reflexionar sobre la enseñanza. Narcea S.A. de Ediciones. Madrid, 1996.

Devalle de Rendo, Alicia y Vega, Viviana. La capacitación docente: ¿Una práctica sin evaluación? Editorial Magisterio del Río de la Plata, Buenos Aires, Argentina, 1995.

Fernández Pérez, Miguel. La profesionalización docente. Siglo Veintiuno Editores. España, 1999, 2ª edición.

García-Huidobro, Juan Eduardo y Cox, Cristián. "La Reforma Educacional Chilena 1990-1998. Visión de conjunto". En La reforma Educacional Chilena. Editorial Popular, Madrid, 1999.

Giddens, Anthony. "Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea". De Península. 1ª edición. Historia, Ciencia y Sociedad. 1997.

Políticas Educacionales. Temas de Gestión. Ministerio de Educación, 1993.

Savater, Fernando. El valor de educar. Compañía Editora Espasa-Calpe Argentina S.A., Buenos Aires, 1997.

Schwad, Joseph J. "Un enfoque práctico para la planificación del currículo". Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1974.