

CAPÍTULO II

HISTORIA Y SITUACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES MAGISTERIALES

LA PRESENTE SITUACIÓN de la profesión docente no puede ser entendida sino dentro del contexto histórico que explica sus actuales características.

Hasta 1973, el magisterio chileno –cuyos docentes, en su gran mayoría, eran funcionarios públicos dependientes del Ministerio de Educación, con la excepción de un mínimo porcentaje que trabajaba en el sector particular pagado y particular subvencionado– no sólo había logrado un legítimo reconocimiento social y profesional, sino que había sido capaz de ir ganando importantes espacios de participación en la generación de políticas educativas, como también un mejoramiento de sus remuneraciones, alcanzando los mayores niveles de renta entre 1970-1973.

Asimismo, en 1973 el magisterio concordó, por unanimidad, en un Congreso Nacional de Educación, constituir una nueva y única organización sindical, fundándose el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE), el que a los meses de nacer fue reconocido por una ley especial de la república, impulsada por el Gobierno Popular.

El advenimiento de la dictadura significó profundos cambios. En los hechos, dio inicio a un violento descenso del gasto público en educación, lo que evidentemente repercutió en una fuerte baja de las remuneraciones

docentes²⁰; se intervino la dirección de escuelas y liceos, y se limitó el desarrollo del currículo. Todo ello fue significando un tremendo deterioro de la educación que había sido, hasta principios de los '70, considerada de buena calidad en el concierto latinoamericano.

Junto a ello, los trabajadores de la educación fueron reprimidos, perseguidos, asesinados, detenidos y desaparecidos, y su organización principal, el SUTE, fue disuelta por decreto supremo el mismo 11 de septiembre de 1973.

Asimismo, los profesores vieron modificadas sus condiciones contractuales, ya que dejaron de ser considerados funcionarios públicos (regidos por el estatuto administrativo) y de gozar de diferentes derechos y beneficios asociados a tal condición, como la estabilidad en la función, la atención de salud, el derecho a desahucio, jubilación y montepío, el derecho al libre ejercicio de la ciudadanía y a emitir opiniones acerca de cuestiones políticas, entre otros²¹. Del mismo modo, perdieron ciertos derechos que regían específicamente la actividad laboral docente, como por ejemplo una jornada laboral de 30 horas de trabajo para los profesores de enseñanza básica, y de 36 para los de enseñanza media; asignaciones de antigüedad y título; concursos de antecedentes, etcétera. De hecho, puede constatarse que el gremio más golpeado por la dictadura fue el magisterio, redundando en una enorme pérdida de conquistas, tanto salariales como laborales y profesionales²².

En 1974 la dictadura fundó una nueva organización para el magisterio —de la que se excluye al resto de trabajadores de la educación—, el Colegio de Profesores de Chile, imponiendo la colegiatura obligatoria y traspasándole todos los bienes que habían pertenecido al SUTE. De esta manera, se pretendió asimilar la profesión docente a las profesiones de ejercicio liberal, distanciándola del resto de los trabajadores. Esta organización fue tutelada por el régimen militar en la medida en que sus dirigentes no fueron elegidos democráticamente, sino nominados por las autoridades del régimen. El

20 Sobre remuneraciones docentes, se puede consultar el *Estudio de Remuneraciones del Magisterio*, realizado por el CENDA y el Colegio de Profesores. Disponible en el sitio web del CENDA <<http://cenda.cep.cl>>

21 Adler Lomnitz, Larissa y Melnick, Ana 1998 *Neoliberalismo y clase media: el caso de los profesores de Chile* (Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos/Centro de Investigaciones Diego Barros Arana).

22 Si bien la temprana aplicación de las políticas de reforma estructural en Chile —en un contexto de dictadura militar y represión— dio como resultado un deterioro generalizado de las condiciones laborales de los trabajadores chilenos, es en el sector de los empleados estatales donde se pueden apreciar efectos especialmente dramáticos, particularmente en el sector docente, donde el deterioro alcanzó un 72% en 1981.

Colegio de Profesores de la época avaló todas las transformaciones que significaron las reformas de los '80.

Simultáneamente, profesores y profesoras de base fueron conformando, desde el final de la década del '70, organizaciones plurales de maestros, por lo general bajo el alero de la Iglesia Católica o de iniciativas culturales y/o deportivas, sosteniendo la defensa de la educación pública y de la profesión docente, y resistiéndose de distintas maneras a las políticas dictatoriales impuestas.

En el contexto de un cambio de la Ley de Colegios Profesionales, que decretó la libertad de asociación y la creación de asociaciones gremiales de inscripción voluntaria, en 1981 las organizaciones magisteriales de base se articularon a escala nacional, constituyendo legalmente la AGECH (Asociación Gremial de Profesores de Chile). La AGECH se transformó en el canal de expresión, resistencia y crítica a las políticas privatizadoras, y fue la impulsora del retorno a la democracia en el país. En lo gremial, se destacó su temprana propuesta de Estatuto de la Profesión Docente (1981).

Desde la AGECH y desde el Colegio de Profesores se levantaron voces para democratizar el Colegio, concretándose las elecciones representativas de sus dirigentes en todos los niveles de la organización en 1985. Luego, la AGECH, en la perspectiva de fortalecer al magisterio, se disolvió, constituyéndose el Colegio en la Organización Nacional y Única²³, en la que están representados todos los sectores políticos e ideológicos del país.

En el inicio de esta nueva etapa, el Colegio de Profesores asumió básicamente la línea de resistencia al modelo, la lucha por la democracia y las reivindicaciones gremiales levantadas por la AGECH. Por ejemplo, en 1998 plantearon un petitorio al hasta entonces gobierno dictatorial, exigiendo que el salario de los docentes alcanzará cinco sueldos mínimos, cuestión que no ha sido lograda hasta el día de hoy. En 1997 se aprobaron algunas normas especiales para el personal docente, que permitieron recuperar algunos de los beneficios perdidos, como la fijación de una jornada máxima de trabajo de 44 horas, el derecho de indemnización, la obligación de avisar los despidos 60 días antes de hacerlos efectivos, entre otros. No obstante, este cuerpo legal sólo se aplicó al sector municipal.

23 En algunos colegios particulares o particulares subvencionados, se constituyeron sindicatos para negociar frente a sus empleadores, pero manteniéndose de una u otra manera la legitimidad nacional del Colegio de Profesores.

Lo concreto es que durante diecisiete años el magisterio chileno, más allá de sus luchas, no logró respuestas a sus demandas. Por el contrario, fue larga y duramente reprimido y perseguido.

A partir de 1990, año en que se inició la transición hacia la democracia, el Colegio de Profesores se ha ido fortaleciendo como organización social. De los 140.000 docentes que atienden a los niveles de educación preescolar, básica y media, más de 80.000 pertenecen voluntariamente al Colegio y mantienen sus cotizaciones al día. Es, quizá, la más influyente y poderosa de todas las organizaciones sindicales existentes en el país. Aunque se enmarca, de acuerdo con sus estatutos, en una asociación gremial, organismo que legalmente no puede negociar, en la práctica actúa como un sindicato nacional que negocia de hecho con el gobierno condiciones de trabajo y de remuneraciones para el conjunto de los docentes del país que trabajan en el sector municipal y particular subvencionado.

Sin embargo, la participación, luchas y conquistas del Colegio durante los gobiernos de la Concertación no han sido fáciles. Estas se han ido desarrollando durante toda la década y hasta el presente bajo dos conducciones gremiales de distinto signo político: el de la Concertación de Partidos por la Democracia, entre 1985 y 1995, y el de la izquierda, desde 1996 a 2004.

En 1991 se promulgó el Estatuto Docente, en medio de grandes movilizaciones que demostraron que el magisterio consideraba un gran avance el conseguir una ley especial que regulara el ejercicio de la profesión, pese a que muchos de sus contenidos no satisfacían las demandas del gremio, demandas no suficientemente asumidas por la conducción gremial de la época.

El Estatuto Docente estableció la Renta Básica Mínima Nacional (RBMN), que reguló el piso mínimo de sueldo de todo el magisterio en el ámbito nacional. Introdujo, además, las siguientes asignaciones salariales: años de servicio, alcanzándose el 100% de la RBMN con 15 bienios; perfeccionamiento, que fluctúa entre un 1% y un 40% de la RBMN, según horas y tipo de perfeccionamiento que realice el profesor; trabajo en condiciones difíciles para los profesores que se desempeñan en escuelas aisladas, rurales o de alta vulnerabilidad social. También planteó el reconocimiento de la condición profesional del trabajo docente.

Sin embargo, es importante recalcar que la gran mayoría de las regulaciones estipuladas en el Estatuto Docente –salvo la RBMN– no se aplica a los maestros que desempeñan su labor en el sector particular, quienes se rigen por el Código del Trabajo, estableciéndose odiosas diferencias entre los profesores que trabajan en las diferentes escuelas: privadas, particulares subvencionadas y municipales.

Con relación a la estabilidad laboral, si bien reguló los despidos, se establecieron causales que no estaban en la tradición magisterial, y se perdieron vacaciones, al aceptarse que el empleador pudiera obligar al docente a realizar cursos de perfeccionamiento en los meses de enero y febrero. Consagró también un sistema de calificaciones docentes punitivo, el que no fue aplicado porque el gremio se resistió fuertemente a su implementación.

Por otra parte, estableció los Premios Nacionales de Excelencia Docente, para los profesores sobresalientes a escala nacional, y el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), que establece aumentos salariales especiales para los equipos docentes que trabajan en las escuelas que estén dentro del 25% de mejor desempeño en cada región, para lo que se consideran diversos factores contextuales y especialmente la medición realizada por el Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), que es asignado cada dos años. De este modo, la legislación avanzó en rentas variables por desempeño, sin establecer una carrera profesional.

Además, en 1995 se modificó el Estatuto en la perspectiva de flexibilizar la gestión educacional, lo que significó un retroceso en la situación laboral de los docentes: aumentaron las causales de despido (por salud incompatible, supresión de horas, o fusión de cursos o establecimientos), disminuyeron dos semanas las vacaciones, se cambió la dotación docente por establecimiento a dotación docente comunal, y se posibilitó, mediante el establecimiento de un Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), la adecuación de la planta docente de una comuna a las fluctuaciones de la matrícula, racionalizándose el personal contratado en función de los ingresos recibidos.

No obstante, en las negociaciones se lograron aumentos salariales, realizados a través de un bono especial y no por medio del reajuste de la RBMN, que era la demanda de la mayoría del profesorado. Se negoció también una jubilación indemnizada, sin tope de años servidos en el sistema municipal, pero discrecional, es decir, el empleador podía solicitar la jubilación e incluso llamar a retiro a los profesores que él determinaba, suprimiendo de la planta comunal las horas que se dejaban de servir.

En el segundo período de conducción, en un marco de sucesivas movilizaciones y largos paros de los docentes, junto a mesas de trabajo y diálogo con el gobierno, en las negociaciones se logró aumentar los salarios a través del aumento de la RBMN, así como un reajuste para el sector particular subvencionado a través de bonos que son financiados directamente por el Estado. Con relación a las jubilaciones, se obtuvo la jubilación con derecho a indemnización de 11 meses de remuneración todo profesor o profesora en

edad de jubilarse que lo solicite. Se consiguió poner en régimen 5.000 becas para hijos de profesores que ingresen a la educación superior, durante el tiempo que dure el estudio. Finalmente, se logró que todos los docentes que llevaban tres años continuos o cuatro años discontinuos a contrata fueran profesores titulares.

Además, durante todo el período el Colegio ha debido luchar por el pago de la deuda de arrastre de perfeccionamiento, desde 1993 y 1994, establecida en el Estatuto Docente, que las municipalidades no han estado cancelando con el argumento de falta de financiamiento.

Con relación a las condiciones laborales y profesionales, se logró el aumento de una hora no lectiva (rebajando una hora lectiva) a partir de 2002; que en las escuelas de jornada escolar completa se trabajaran 38 semanas en lugar de 40; perfeccionar el reglamento de concursos, obligando a los empleadores a llenar cada año los cargos vacantes con titularidad; asegurar la transparencia y objetividad en sumarios; reducir el número de alumnos por curso de 45 a 40 en los sectores más pobres a partir de 2002; establecer nuevas normas sobre perfeccionamiento; legislar sobre enfermedades profesionales.

Se implementó también una Comisión Nacional Tripartita (Ministerio de Educación, Colegio de Profesores y Asociación de Municipios) que trabajó durante seis años para elaborar un Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño, que reemplazara el sistema de calificaciones establecido en el Estatuto Docente. En ella, el Colegio de Profesores tuvo una participación activa para que dicho sistema no fuese construido en la lógica empresarial de producto, propia del modelo neoliberal. La propuesta final consensuada entre las partes fue llevada a consulta a la base del magisterio, siendo aprobada por el 70% del profesorado. En la actualidad, se encuentra en trámite legislativo y el Colegio está presionando al Ministerio para establecer una nueva comisión de trabajo que permita elaborar una propuesta de carrera profesional articulada al sistema de evaluación.

Al interior de la organización, una línea de trabajo importante ha sido la del fortalecimiento del ámbito educativo pedagógico. En ese marco se realizó, en 1997, el Primer Congreso Nacional de Educación, en el que participaron 85.000 profesores; se ha desarrollado desde 1998 un importante Movimiento Pedagógico en todas las regiones del país y se publica trianualmente la revista *Docencia*.

Además, fruto del largo proceso de discusión y análisis sobre la situación educativa y profesional realizado durante dicho congreso, el magisterio cuenta con un documento de propuesta educacional que fue entregado a la ciudadanía y a los candidatos a la presidencia de la república, en ocasión de las

pasadas elecciones presidenciales realizadas a fines de 1999²⁴. Dicho documento sintetiza la visión del gremio docente con relación a la crisis del sistema, fundamenta la necesidad de fortalecer la educación pública y entrega propuestas concretas de cambio en los ámbitos de administración, gestión, financiamiento y currículo. Asimismo, plantea las condiciones requeridas para fortalecer la profesión docente.

Por la importancia del mismo, se citan expresamente las propuestas específicas que en él se señalan respecto al trabajo profesional.

“El fortalecimiento de la profesión docente requiere, necesariamente, condiciones laborales que permitan su desarrollo, lo que implica considerar no sólo remuneraciones acordes a una formación profesional, sino, también, la especificidad de la función educativa así como los medios materiales y técnicos que le permitan ofrecer un servicio de calidad.

Ello implica:

Concordar un Acuerdo Magisterial que permita, en un proceso gradual, al más corto plazo posible, alcanzar una remuneración justa y adecuada a las particularidades de la función docente.

Garantizar la estabilidad laboral, para asegurar un trabajo en equipo en los establecimientos así como procesos permanentes de evaluación y retroalimentación. De hecho no es posible pensar una Reforma Educativa con profesores que no pueden involucrarse en la misma, pues un número significativo de ellos rotan año tras año en distintos establecimientos y su preocupación principal termina siendo asegurar su fuente de trabajo.

Cambiar la organización del trabajo docente, modificando la carga horaria, de modo que se contemple tiempo efectivo para la planificación, evaluación, investigación pedagógica y elaboración de innovaciones, perfeccionamiento permanente, trabajo en equipo, no sobrepasando el 60% del contrato total de trabajo el destinado a horas lectivas. Asimismo, disminuir el número de alumnos por curso, a un máximo de 30, en un proceso gradual, a fin de atender adecuadamente las particularidades de las distintas situaciones requeridas por los educandos.

Cambiar la organización escolar, para permitir espacios reales y efectivos de participación y el desarrollo de una cultura más democrática en la escuela. Esto significa, por una parte, procesos transparentes de toma de decisiones con relación a la contratación de docentes y directivos docentes, mediante concurso público. Por otra, revisar y esclarecer formas de participación y toma de decisiones de los distintos estamentos representados por: Consejos de Profesores, Centros de Padres y Centros de Alumnos. Además, fortalecer el carácter resolutivo del Consejo de Profesores como máxima instancia colectiva y responsable, profesionalmente, de las decisiones de cada establecimiento.

24 Documento disponible en el sitio web del Colegio de Profesores <www.colegiodeprofesores.cl/>

Considerar la especificidad de la profesión docente, en términos de los niveles de atención y sobrecarga que significan, lo que hoy se expresa en un aumento preocupante de licencias médicas y crecientes niveles de estrés. Ello implica que la profesión docente se enmarque en la ley 19.404 sobre trabajos pesados, el tipificar las enfermedades profesionales y reglamentar la protección social correspondiente, así como disminuir la carga horaria de clases lectivas en forma proporcional a la antigüedad en el cargo y favorecer la jubilación por años de servicio. Es necesario, también, reestablecer los períodos de vacaciones de invierno, septiembre, enero y febrero.

Todo ello implica el perfeccionamiento del Estatuto Docente de tal modo de contemplar: una estructura de remuneraciones más clara y transparente para todo el profesorado, estabilidad laboral y término de los profesores a contrata, reorganización del trabajo docente y fortalecimiento de las instancias de participación, el cambio de un sistema de calificaciones del desempeño por un sistema de evaluación de los profesionales de la educación, sea cual sea su jerarquía, ámbito de trabajo y nivel de responsabilidad.

En definitiva, un Estatuto que apunte al desarrollo de una carrera, que debe regular el ejercicio del trabajo profesional, sin excepciones, a todos los docentes que trabajan en el sistema de educación financiado por el Estado.

El fortalecimiento de la profesión requiere también de nuevas políticas de formación y perfeccionamiento que terminen con las políticas de mercado en este ámbito, en que el Estado asuma la responsabilidad en términos de conducción, orientación y evaluación.

Exige una formación y perfeccionamiento con orientaciones definidas que comprometan la tarea del profesor como creador de situaciones de aprendizaje, como un docente protagónico que, con sentido social, sea capaz de transformar su acción pedagógica cotidiana, pudiendo hacerse cargo en forma colectiva e individual de los problemas que debe enfrentar en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Ello implica profundos cambios en los programas y metodologías de formación y perfeccionamiento, con el financiamiento adecuado para que ello sea posible.

También requiere que el Estado asuma un rol activo en la definición de estándares de las carreras de pedagogía, en la supervisión y fiscalización de su desarrollo, así como asegurar los recursos necesarios para ello. Necesita, a su vez, de una política de perfeccionamiento permanente, gratuito, pertinente y de calidad, llevada a cabo por instituciones académicas de alto nivel y vinculadas al quehacer docente, realizado durante la jornada laboral, cuyo organismo conductor sea el CPEIP (Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación), el que tendría que recuperar su función como articulador de políticas nacionales de investigación, experimentación y perfeccionamiento del magisterio chileno”.

En el marco de este documento, Ricardo Lagos, actual presidente, firmó con el Colegio de Profesores de Chile un compromiso por el fortalecimiento de la educación pública, la ampliación de las oportunidades de participación de la comunidad, y especialmente de los docentes, y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y salariales de los mismos. De este modo, por primera vez se firma un documento que establece un compromiso mutuo entre gobierno y magisterio, en la perspectiva de fortalecer la educación pública y la profesión docente.

Durante los últimos años, el Colegio de Profesores ha ido conquistando, como gremio, mayores espacios de participación en las políticas educativas: jornada escolar completa, políticas de retención escolar, de formación inicial y permanente, etcétera. De hecho, en muchas iniciativas del Ministerio de Educación, de una u otra manera, el magisterio organizado ha debido ser consultado.

Con todo, si bien se han logrado ciertos avances o al menos se ha conseguido detener aspectos de la aplicación del modelo neoliberal a ultranza, el Colegio de Profesores continúa luchando para fortalecer la educación pública y la profesión docente, en un contexto en el que los sectores neoliberales, que tienen todo el poder en Chile, insisten en el avance de sus políticas.

En primer lugar, para que se cumplan los acuerdos alcanzados con el gobierno, ya que ha existido cierta tendencia a desconocerlos y/o a no aplicar la legislación lograda fruto de las negociaciones. En segundo lugar, para seguir avanzando en demandas salariales y de condiciones profesionales de trabajo que están muy lejos de alcanzar lo esperado. Y en tercer lugar, para continuar legitimándose en el diálogo sobre políticas educativas a fin de detener, con propuestas alternativas, aquellas políticas que profundizan la privatización, o bien valoran el sistema escolar desde la formación de un sujeto simplemente económico (productor-consumidor).