

SOBRE ESTATUTO DE LA PROFESION DOCENTE

1. ANTECEDENTES:

- 1.1 La dictación de un Estatuto Docente es la mayor y más sentida aspiración de todo el magisterio y constituye la principal demanda del Colegio de Profesores de Chile.
- 1.2 La existencia de anteriores estatutos durante los períodos democráticos permitió un avance considerable en la dignificación y profesionalización de la función docente.
- 1.3 El Presidente Aylwin se ha comprometido pública y reiteradamente a preparar un Estatuto, lo cual constituye una sólida garantía para el magisterio. La credibilidad del gobierno se juega en el cumplimiento de este compromiso.
- 1.4 El reconocimiento de la necesidad de un Estatuto se extiende a los propios sectores partidarios del anterior régimen. Así lo manifestó la candidatura de Francisco Javier Errázuriz. La candidatura Büchi expresó ese reconocimiento a través de la oferta de una "carrera académica" en cada sistema municipal de educación, promesa que también había hecho el gobierno de Pinochet en las postrimerías de su mandato.

2. PRECISIONES NECESARIAS INICIALES

2.1 Naturaleza y alcance del compromiso presidencial:

El compromiso del Presidente Aylwin es de elaboración de un proyecto de Estatuto, con participación del Colegio y en el marco de los recursos disponibles. Esto implica que deberá convenirse un proyecto de Estatuto, pero no necesariamente el que presente el Colegio.

Por otra parte, la participación del Colegio en la elaboración del proyecto no excluye la de otros sectores afectados. Las dimensiones financieras del Estatuto deberán enmarcarse dentro de los recursos que pueda asignar el tesoro público.

2.2 Necesidad de un consenso amplio:

La promulgación y puesta en ejecución del Estatuto afecta a la educación en su conjunto e interesa a los diversos sectores de la comunidad educativa. Por ello, se hace necesaria la participación de todos ellos para obtener su legitimación social. El papel del Gobierno es favorecer el mayor consenso entre todos los sectores, garantizar la calidad y equidad educativas y compatibilizar el Estatuto con éstas y con los recursos disponibles.

3. CRITERIOS BASICOS:

- 3.1 La fundamentación del Estatuto y la justificación de su costo, descansa principalmente en la incidencia que éste pueda tener en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y en la equidad con que se atiende a todos los sectores.
- 3.2 Para que un Estatuto Docente tenga aceptación social, financiamiento adecuado y fácil aprobación parlamentaria, debe tener objetivos prioritariamente educacionales y profesionales. Las disposiciones laborales que pueda contener deben derivarse como consecuencia de esos objetivos.
- 3.3 El Estatuto debe tener un alcance nacional y comprender a todos los profesores. Sin embargo, es necesario reconocer que existen restricciones constitucionales para regular laboral y administrativamente al sector privado, lo que obligará a limitar la aplicación de parte importante del Estatuto a este sector.
- 3.4 Las condiciones actuales de diversidad de dependencias (municipal, particular subvencionada y particular pagada), anarquía de remuneraciones, carencia de información confiable, hacen del Estatuto una construcción muy compleja y obliga a pensar en plazos que no serán breves, ni para su preparación ni para su tramitación parlamentaria.
- 3.5 Para no demorar el Estatuto, puede pensarse en su simplificación y en mecanismos derivados. En muchos aspectos deberá establecer normas muy generales, aunque claras y precisas, encargando a Decretos con Fuerza de Ley y a Decretos reglamentarios el detalle requerido para su aplicación plena. Como es obvio, la dictación

de los decretos debe tener plazos determinados, que concilien la urgencia del Estatuto con la necesidad de estudiar soluciones con solvencia técnica y con las indispensables consultas a los sectores interesados.

- 3.6 El problema de los costos - que tenderán a ser elevados - puede ser enfrentado en parte mediante la postergación de muchas de las disposiciones onerosas hasta que se dicten los reglamentos y se preparen los instrumentos necesarios, y en parte mediante a etapas graduales para alcanzar algunos de los beneficios estipulados en el Estatuto.

- 3.7 La Comisión Ministerial para el Estatuto deberá coordinar su trabajo con los Ministerios del Trabajo, de Hacienda y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, para evitar compromisos que posteriormente no contaren con la aprobación gubernamental.

CONTENIDOS DEL ESTATUTO DOCENTE.

A continuación se proponen diversos temas indispensables en el Estatuto y sugerencias de contenido, para la discusión interna en el nivel ministerial. Previamente, se formulan algunas opciones sobre el alcance de un cuerpo jurídico de este tipo:

- a) Incorporación de un título especial para el magisterio en el Código del Trabajo;
- b) Aprobación de un Estatuto que complemente y perfeccione las disposiciones generales del Código del Trabajo, en lo relativo a aspectos profesionales específicos, comunes a todos los educadores; o
- c) Aprobación de un Estatuto propiamente docente, que regule el ejercicio de la profesión en los sectores público y privado y que establezca y norme la carrera profesional y funcionaria de los educadores del sector público.

Las proposiciones que se presentan a continuación, suponen la opción c).

1. Formación de los profesionales de la educación:

Parece conveniente reafirmar en el Estatuto lo ya establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, en orden a incluir a las carreras de educación en el conjunto de carreras propiamente universitarias. Con ello se satisface una de las aspiraciones sentidas del magisterio, que opera en el nivel simbólico y contribuye a dar cuerpo a una política de "dignificación" de la función docente.

A la vez, puede aprovecharse la dictación del Estatuto para incluir entre las carreras universitarias a la carrera de Educador de Párvulos, que fue inexplicable e injustamente excluida de la definición referida de la Ley Orgánica.

Por último, interesa discutir si se incorporan en el Estatuto algunas normas generales sobre el carácter de la formación de docentes, respecto a las cuales exista pleno consenso y siempre que ello no pueda interpretarse como lesión a la autonomía de la educación superior ni como uniformación o rigidez en los correspondientes procesos.

En caso afirmativo, podrían estipularse normas sobre equilibrio entre formación general, formación en disciplinas, formación propiamente profesional y práctica docente. La calidad misma de la formación no sería objeto de regulación estatutaria sino resultante de los efectos del sistema de "acreditación" que se establecerá para las instituciones y las carreras universitarias, entre ellas la de Pedagogía.

2. Perfeccionamiento:

Debe reconocerse jurídicamente el carácter "permanente" de la formación de profesores y la centralidad del perfeccionamiento para asegurar la optimización de la calidad de la enseñanza y la distribución equitativa de ésta.

El acceso al perfeccionamiento debe estipularse como uno de los derechos de los profesionales de la educación. Hay que reconocer la responsabilidad del Estado en garantizar dicho acceso a todos los profesores o, al menos a los del sector gratuito y subvencionado, haciendo pie en la responsabilidad constitucional de "fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles" y en la responsabilidad que en el mismo sentido atribuye su ley orgánica al Ministerio de Educación.

Es necesario incluir en el Estatuto disposiciones que establezcan un mecanismo de oferta gratuita de perfeccionamiento a todos los profesores o, al menos, a los del sector subvencionado. Obviamente debe tratarse de una oferta mínima, que no excluya el aporte de los empleadores o el esfuerzo de los propios profesores en el financiamiento de acciones más amplias.

Al respecto pueden combinarse:

- a) Un sistema de "mínimos", similar al que propone el proyecto del Colegio de Profesores, esto es, una cantidad de horas anuales de perfeccionamiento, a cumplirse dentro del horario de trabajo y en acciones locales o en el establecimiento (el Colegio proponía 60 horas anuales, monto que podría fijarse como meta a cumplir en un plazo de varios años, a partir de una

cifra menor); adicionalmente, dos meses cada cinco años de servicio, a cumplirse fuera de la función (una especie de "sabático") (este último puede ser un típico beneficio que se establece en la ley, pero que es de cumplimiento diferido y gradual, mientras se crean condiciones y se acumulan recursos para su operacionalización).

- b) En una reforma del régimen de subvenciones, paralela a la dictación del Estatuto, que entregue aportes estatales para educación - subvención con destinaciones específicas - podría pensarse en que un porcentaje de la subvención debería ser empleado por los sostenedores en financiar perfeccionamiento, siempre que sea de común acuerdo con el Ministerio y los profesores.

Otra alternativa a discutir es la de un sistema de "bonificación para perfeccionamiento", que no debe confundirse con una "asignación por perfeccionamiento"; se trataría de bonos de cargo estatal, asignados mensualmente a todos los profesores o a los del sector subvencionado; con ellos, cada profesor o grupos de profesores podrían "adquirir" perfeccionamiento en un mercado que habría que regular cuidadosamente; esta modalidad permitiría fijar prioridades y hacer "discriminación positiva"; por ejemplo, priorizar con bonos más altos a los profesores de escuelas y liceos rurales y de zonas de pobreza urbana, y dentro de éstos a los de primero y segundo años básicos, a los de matemáticas y ciencias, etc.; pueden discriminarse también en favor de los exonerados o de las mujeres profesoras, etc.

De este modo, la oferta de perfeccionamiento podría resultar de una articulación en que: a) el sistema y los empleadores aportan las horas mínimas de perfeccionamiento dentro de la función; b) el Estado aporta los bonos, que financian una base de perfeccionamiento, cuyo uso específico es de decisión individual o grupal de los profesores, lo cual da a éstos poder de negociación y derecho de participación en estas materias; c) el Estado aporta una fracción de subsidio para perfeccionamiento que pueden usar los empleadores, a condición que negocien con el Ministerio y los docentes acerca de su empleo; y d) Se reconocería la existencia de instituciones académicas "proveedoras" de perfeccionamiento, tales como el propio CPEIP, las Universidades, el Instituto de Perfeccionamiento del Colegio de Profesores y organizaciones académicas no gubernamentales, todas las cuales deberían acreditarse y sujetarse a las normas técnicas que estipule el Ministerio y cuya supervisión correspondería al CPEIP.

Se crearían así las bases de programas de perfeccionamiento en cada unidad educativa o en cada sistema local, efectivamente participativos, en los que se articularía el interés de los profesores, el del sistema y el de los sostenedores. Se insiste en que este perfeccionamiento garantizado y mínimo, no debe excluir iniciativas para un perfeccionamiento mayor, de cargo directo del Estado, de los empleadores o de los propios docentes.

3. Ingreso al servicio:

En este ítem, se deben estipular los requisitos de ingreso al ejercicio de la profesión docente, especialmente el título profesional, y las modalidades de ingreso, entre las cuales pueden estar el contrato de trabajo o el nombramiento, según el status laboral del ingresante, previo a los cuales puede estar el concurso de antecedentes, que podría ser imperativo para el sector público y facultativo para el sector privado; en el primer caso habría que reglamentar los concursos de ingreso.

4. Autonomía profesional:

Dentro del respeto a las normas técnico-pedagógicas del sistema y al proyecto educativo del establecimiento, cuando éste haya sido establecido con participación técnica de los profesionales de la docencia, se deben deslindar y reconocer los márgenes de autonomía profesional de los educadores..

La autonomía se extiende al planeamiento de los procesos específicos de enseñanza-aprendizaje, a la evaluación de los mismos, a la elección de métodos y técnicas, a la individuación de la enseñanza, al uso de textos y otras ayudas didácticas, etc.

5. Participación:

Debe ser reconocido el derecho a la participación de los profesionales de la educación; es necesario distinguir entre grados y modalidades de participación (consultiva, en algunas materias, con capacidad de decisión en otras), individual o colectiva (a través de sus representantes), en diversos niveles (en el aula, en la unidad educativa, en los sistemas locales de educación, en los niveles provinciales, regionales y nacional del macro-sistema educativo).

Debe reconocerse asimismo el derecho a la organización profesional y a la organización sindical de los docentes y la representatividad de éstas, como interlocutores del gobierno, de las autoridades educacionales de todo nivel y de los empleadores, sin perjuicio de las regulaciones del Código del Trabajo respecto a las organizaciones sindicales.

Habrá que distinguir entre las formas y grados de participación que pueden reconocerse a los docentes del sector privado y del sector público. Las de los primeros serán seguramente más limitadas - debido a la vigencia de la libertad de enseñanza y de empresa - y se referirán más probablemente a asuntos técnico-pedagógicos. Las de los docentes del sector público pueden ser más amplias y extenderse a ciertos aspectos de la gestión general de los establecimientos, al menos en términos de consulta y evaluación. La participación en la gestión del macro-sistema, que será también en términos consultivos y de evaluación, no deberá hacer discriminación entre profesores de ambos sectores.

Será necesario establecer concordancia entre las normas sobre participación en el Estatuto y las normas de una futura legislación sobre organización de la gestión pública de la educación y descentralización (Consejos de todo nivel).

7. Responsabilidad:

La estipulación de la autonomía profesional y del derecho a la participación, debe equilibrarse con la regulación de la responsabilidad profesional y las obligaciones funcionarias o laborales de los educadores.

El espíritu de este ítem se enmarca en el principio de la responsabilidad social hacia la educación, incorporado en las Bases Programáticas del gobierno democrático. El magisterio debe hacerse individualmente responsable de su desempeño en el aula o su puesto de trabajo y colectivamente responsable de la marcha técnica o académica del establecimiento; debe aceptar la obligación de participar en procesos de autoevaluación y evaluación externa de su propio desempeño y del desempeño de su unidad educativa.

Obviamente, la responsabilidad deberá estar referida al cumplimiento de los fines y objetivos de la educación, del proyecto educativo del establecimiento y del logro de calidad y equidad en el servicio prestado.

El ítem respectivo debe complementarse con alguna otra estipulación de obligaciones de carácter profesional que no estén comprendidas en las obligaciones emanadas del contrato laboral.

TEMAS CRITICOS:

A continuación se presentan aquellos contenidos del Estatuto que tienen un carácter más crítico:

i) Estabilidad en el empleo:

Una de las mayores demandas del magisterio se refiere a la estabilidad en el empleo. Las razones para atender a esta demanda van más allá de una simple conquista laboral e inciden en criterios educativos de muy justificados fundamentos: la interrupción o discontinuidad de una relación educativa (entre profesor y alumnos) y de un proceso de enseñanza, produce serios deterioros en la consecución de objetivos educacionales y por ende en la calidad de la educación.

La estabilidad, que no debe entenderse como la inamovilidad en el empleo, es la garantía que tiene un profesor para que su permanencia en la función no esté sujeta a la arbitrariedad del empleador o de la autoridad y que su interrupción obedezca a causales fundadas y objetivas. Los diversos estatutos que regularon el ejercicio de la docencia en el sector público, establecieron mecanismos que garantizaban la estabilidad, en un sector tan vinculado al poder político. El concurso público, la propiedad del cargo y el sumario se estatuyeron para este efecto. Para el sector privado, donde no podían introducirse estos mecanismos, se defendía indirectamente la estabilidad mediante disposiciones legales sobre la duración de los contratos y sobre indemnizaciones en caso de despido. En esta última línea se enmarca la modificación legal recientemente presentada al Congreso por el actual gobierno.

Sobre estos fundamentos se propone: a) para el profesorado del sector público, establecer el concurso de antecedentes para alcanzar la titularidad del empleo; ésta última como condición básica para la permanencia; y regulaciones para evitar la arbitrariedad en la interrupción de la permanencia; b) para el profesorado del sector privado, establecer duraciones mínimas de los contratos, que cautelen la normalidad del año escolar, o indemnizaciones especiales para desalentar los despidos durante el año.

ii) Carrera docente:

El alcance que puede darse a ésta es muy variado. Puede concebirse como una reglamentación rigurosa y detallada del desarrollo profesional de un docente, en el marco de una estructura orgánica rígidamente establecida. Puede concebirse, por otra parte, como un cuerpo de normativas genéricas que definan funciones y los correspondientes requisitos para acceder o permanecer en ellas.

La primera concepción tuvo su expresión más genuina en la ley de Carrera Docente dictada en 1978, cuya aplicación no pudo completarse por su complejidad, su rigidez burocrática y su posterior incompatibilidad con el proceso de municipalización y la conversión de los docentes en trabajadores sujetos al D.L. 2200. En las actuales condiciones parece más conveniente el segundo alcance de una carrera docente.

Por otra parte, una carrera docente parece incompatible con la filosofía del Código del Trabajo e inaplicable a trabajadores que dependen de empleadores privados, cuya libertad de gestión no puede ser afectada por tal tipo de regulación. En cambio, parece aplicable a trabajadores del sector público, es decir, a los docentes que dependen de las municipalidades o de cualquier ente público de administración de los establecimientos educacionales que se cree en virtud de la redefinición de la descentralización. Pero implica la modificación del status jurídico actual de dichos profesores, sustrayéndolos del ámbito del Código del Trabajo y aplicándoles sólo el Estatuto.

En efecto, aspectos como concursos públicos, movilidad geográfica, mayor estabilidad laboral, requisitos para ascender a cargos directivos o participación en diversas instancias de decisión, son inaplicables o de muy limitado alcance bajo las normas del Código del Trabajo.

Se propone, en consecuencia, establecer una carrera docente flexible sólo para los profesores del sector público, a condición de desplazarlos desde el Código del Trabajo y reconocerles su condición de empleados del Estado sujetos a las regulaciones del Estatuto Docente.

iii) Remuneraciones:

El tema de las remuneraciones tiene implicaciones

financieras pero también de carácter social y profesional. En lo social, hay que tener en cuenta el derecho que tienen todos los niños, cualquiera que sea su condición social o económica a acceder a una educación de calidad, lo que no se logra cuando las remuneraciones de los docentes son bajas y sobre todo de mucha heterogeneidad. Desde el punto de vista profesional, es atendible el principio que a igual función, igual remuneración.

En este marco se plantea como una de las propuestas más consensuales, la de establecer sueldos mínimos de carácter nacional para los diversos niveles, complementados con asignaciones también de alcance nacional, es decir, con vigencia para los profesores de los sectores público y privado.

Las asignaciones permiten objetivar el incentivo a la carrera docente, junto con constituir mecanismos para cumplir determinados propósitos de política educacional. Entre las más fundadas y de aplicación más fácil, se consideran las de: antigüedad o experiencia, perfeccionamiento, zona geográfica y servicio en sectores aislados, rurales o de marginalidad urbana. De aplicación más compleja pero necesaria es la asignación por experimentación o innovación pedagógica. Por último, debe estudiarse y discutirse el posible establecimiento de incentivos monetarios al progreso académico de las unidades educativas.

La incidencia de las remuneraciones en el financiamiento de la educación, que es de cargo fiscal en la casi totalidad del sistema, obliga a una muy prudente y responsable decisión en este aspecto. La enorme diversidad actual requiere de una cuidadosa información sobre la realidad presente. La encuesta recién enviada permitirá dimensionar los efectos de cualquier propuesta sobre su remuneraciones y su posible viabilidad.

Por otra parte, es indiscutible que será necesario modificar la actual Ley de Subvenciones, entre otras poderosas razones, para que el monto y el mecanismo de ellas permita atender las políticas salariales que se establezcan en el Estatuto.