

La descentralización educativa en Chile: 25 años de transformaciones radicales para la docencia escolar (1990-2015).

Rodrigo Reyes Aliaga¹

RESUMEN

El proceso de descentralización educativa en Chile produjo a nivel escolar tanto el desentendimiento del Estado con respecto a tareas administrativas, como la irrupción de un modelo híbrido llamado “educación particular subvencionada”, estas nuevas formas de administración escolar repercutieron en las y los docentes. El objetivo principal de este trabajo es estimar las diferencias entre docentes del sector municipal y particular subvencionado, con énfasis en sus condiciones laborales. Se utilizará una metodología cuantitativa de carácter descriptivo con acervo en bases de datos, compendios y anuarios estadísticos. Los datos revelan que existen diferencias entre profesores del sector particular subvencionado y municipal, siendo favorable para estos últimos. Se concluye que las y los docentes con mejores condiciones son cada vez menos y se encuentran concentrados en un solo tipo de administración.

Palabras clave: Educación. Descentralización. Docencia.

Descentralização educacional no Chile: 25 anos de transformações radicais para o ensino escolar (1990-2015).

RESUMO

O processo de descentralização educacional no Chile produziu no nível escolar tanto a falta de compreensão do Estado em relação às tarefas administrativas quanto o surgimento de um modelo híbrido chamado “educação privada subsidiada”. Essa nova forma de administração escolar teve impacto junto aos professores. O objetivo principal deste trabalho é estimar as diferenças entre professores no setor privado municipal e subsidiado, com ênfase em suas condições de trabalho.

¹ Magister “(c)” en Ciencias sociales y estudiante de magister en historia, Universidad de Santiago de Chile. Profesor de secundaria de filosofía E-mail: reyesaliaga@gmail.com

Uma metodologia quantitativa de natureza descritiva será utilizada com dados em bases de dados, compêndios e anuários estatísticos. Os dados revelam que há diferenças entre professores do setor privado subsidiado e municipal, sendo favorável para o último. Conclui-se que os professores com melhores condições são cada vez menores e se concentram em um único tipo de administração.

Palavras-chave: Educação, Descentralização, Professor.

Educational decentralization in Chile: 25 years of radical transformations for school teaching (1990-2015).

ABSTRACT

The educative decentralization process in Chile produced at scholar level both the State's disengagement with an administrative task, and the eruption of a hybrid model called "particular-subsidize education", this new forms of scholar administration rebounded in the teachers. The main objective of this work is estimating the differences between municipal teachers and particular-subsidize teachers, with emphasis on labors conditions. Will be used a quantitative methodology of descriptive character with stock in data bases, statistics compiled and yearbooks. The data reveals that exist differences between particular-subsidize and municipal teachers, being favorable for this lasts. It is concluded that the teachers with better conditions are less and less and are concentrated in a single type of administration.

Keywords: Education, Decentralization, Teaching

Introducción

Entre los investigadores latinoamericanos existe el consenso de conceptualizar las transformaciones a nivel estructural del estado que afectan el ámbito educativo, en las últimas cuatro décadas, como: Descentralización (BIRGIN, 1997; CASTRO-PAREDES, 2012; DÍAZ; INCLÁN, 2001; GINDIN, 2008; HANSON, 1997; OSSENBACH, 2010). Fenómeno profundamente heterogéneo y que alcanza diversos tipos de problemas, los que van desde cuestiones económicas hasta políticas (GINDIN, 2008, p.355).

Sin perjuicio de sus diferencias, la descentralización fue un fenómeno transversal en latino americana que puso en marcha la conversión

estatal de diversas responsabilidades sociales, tanto en lo económico (como conductor), laboral (como actor mediador) y educativo (como garante del derecho social) (BIRGIN, 1997, p. 9-12; TIRAMONTI, 2001, p. 8-10); esta conversión tuvo diversas formas, en algunos casos fueron delegadas a gobiernos locales y en otros al mercado propiamente tal (CORNEJO, 2004, p. 119-120).

En materia educacional este proceso de descentralización conllevó una nueva manera de entender e implementar las políticas públicas y las formas en que se toman las decisiones en este sector (LEGARRALDE; PALAMIDESSI, 2007, p. 6). En Chile, se consagró esta nueva forma de concebir lo educativo a través de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza en 1990 (OSSENBACH, 2010, p. 31).

El espíritu de estas reformas, parte por un reconocimiento de una crisis dentro de lo educativo y de la necesidad de realizar cambios estructurales con un nuevo sello orgánico-institucional. Bajo este prisma se identifican diversas problemáticas vinculadas con la "falta de calidad" (CORNEJO; REDONDO, 2007), medida a través en los altos índices de repitencia o deserción del sistema, escolar, la menor capacidad de habilidades para el aprendizaje en los estudiantes, la ausencia de programas de evaluación de la enseñanza. Estos indicadores fueron promovidos y aplicados por diversos organismos internacionales (DÍAZ; INCLÁN, 2001, p. 22-23) tales como UNESCO (2005, 2007) y OCED (2004), con el objetivo de mejorar la calidad de la educación e intentar equipararla con la de países modelo.

De esta manera, por medio de las transformaciones señaladas se apuntó a una nueva forma de organizar el aspecto administrativo de la educación, ya que estas reformas lograron establecer una nueva lógica de administración y de financiamiento.

En este sentido una consecuencia interesante que se promovió desde la descentralización fueron *las políticas de desregulación* (BIRGIN, 1997, p. 40-46; DÍAZ; INCLÁN, 2001, p. 21-26; LEGARRALDE; PALAMIDESSI, 2007, p. 5-7, CASTRO-PAREDES, 2012, p. 82-86), que tuvieron como principal parámetro la eficacia, fundándose en su impacto favorable en materia de cobertura (pues conllevaba facilidades para el levantamiento de escuelas), en materia de la contratación del personal y en lo que respecta a la eficiencia en la gestión del presupuesto de las escuelas.

En un sentido general, la descentralización como proceso no conllevó a que el Estado se retire de la escena, sino que más bien cambiara sus funciones de garante de la educación pública hacia una función básica-

mente evaluadora y facilitadora (BIRGIN, 1997, p. 45), en el caso específico de Chile, se destaca por ser un pionero en este tipo de políticas educativas (DÍAZ, 1989, p. 273-276; GONZÁLEZ, 2015, p. 16-18; RUIZ SCHNEIDER, 2010, p. 107-121), en tanto la forma en cómo fueron realizadas dichas transformaciones.

Las modificaciones en el ámbito de la educación se llevaron a cabo en diferentes niveles y a modo de “ensayo y error” en el contexto de la dictadura militar en Chile, específicamente entre 1975-1986. Este proceso comenzó con la educación escolar, para luego extenderse a la universitaria, afectando de manera transversal a todos los actores del mundo educativo. La educación secundaria comenzó su transformación entre 1976-1982, en donde a nivel escolar se experimentó con la fórmula de la municipalización, donde gobiernos locales son obligados por ley a adoptar, administrar e integrar las escuelas como un ítem presupuestario más. Las escuelas que hace un par de años se encontraban a cargo del gobierno central, a través de su entonces Ministerio de Educación Pública. Este proceso que se vio interrumpido por la agudización de la crisis económica de 1981, luego retomó su rumbo en 1986, hasta como lo conocemos hoy. Este nuevo esquema, esta nueva forma de relación entre Estado y educación, significó una descentralización consistente en trasladar la responsabilidad de las escuelas de la educación básica y media, que históricamente habían sido administradas directamente por el Ministerio de Educación, al municipal y al mundo privado, en donde este último no necesariamente funciona como una estructura o una lógica pública (GONZÁLEZ, 2015, p. 25).

Este fenómeno innovó también en materia de financiamiento. El proceso de descentralización en Chile implementó una política de subsidios estatales portables (lo que hoy se conoce como “sistema de *vouchers*”) para los alumnos que estén dentro del sistema escolar. Estos subsidios serían la base del financiamiento a las escuelas, adquiriendo una dinámica procedimental de competitividad, pues se fomentaba la disputa entre escuelas para captar estudiantes. De esta manera, entre más estudiantes se retienen, mayor financiamiento llega a la escuela en cuestión, lo que despunta en el desfinanciamiento a las escuelas con menos estudiantes. Cabe destacar que sólo con el tiempo pudo develarse, en su complejidad, el impacto de esta dinámica de mercado a la educación pública chilena (OPECH, 2009, p. 43-44).

Paralelamente, se fomentó la creación de escuelas por parte de privados, inaugurando una nueva modalidad híbrida de administración

de escuelas, (una combinación entre las escuelas privadas y las escuelas públicas, o recién bautizadas como municipales). Estas fueron las escuelas “particulares subvencionadas”, las que llevan su apellido debido a que eran escuelas con una administración privada pero financiadas, por el Estado, de igual forma que las municipales, y también bajo un control sobre contenidos curriculares por parte del Ministerio de Educación (CORNEJO, 2004, p. 127; ALMONACID; ARROYO, 2000, p. 260-262). Esta política de fomento hacia escuelas particulares subvencionadas fue mantenida por los gobiernos postdictatoriales, bajo el argumento de la “necesidad de cobertura”. Según dicho argumento, la educación particular subvencionada permitía alcanzar a alumnos que no tenían posibilidad de educarse en escuelas municipales.

En el marco de esta discusión, la hipótesis que sustenta este trabajo es que la descentralización en Chile tuvo un alto impacto en la docencia tanto en términos educativos como también laborales creando una dualidad tanto administrativa como laboral que se torna decisiva en cuanto a sus condiciones laborales.

La metodología a usar es cuantitativa, utilizando técnicas referidas a estadística descriptiva con su posterior análisis y discusión. Si bien no existe información centralizada y sistemática de las y los docentes en Chile, como una base de datos única que agrupe todos los datos, para dar cuenta de manera completa y detallada sobre la situación. Si puede realizarse de manera parcial, reuniendo diferentes fuentes de datos, que nos ayuden a determinar de la mejor manera posible la situación actual de las y los docentes en Chile. Se utilizaron centralmente bases de datos del MINEDUC: como son resultados de la Encuesta de Idoneidad Docente (2006-2017) y los anuarios estadísticos del MINEDUC (1993-2016). Los datos fueron procesados tanto por los *software Excel Office* 2013 como por Stata 13.

Reformas y la relación entre profesores y estado

La descentralización alteró la relación entre educación y Estado, sustituyendo el rol de este último como garante responsable de la educación, como derecho social (OPECH, 2009) desplazando sus responsabilidades a las familias. Esto se tradujo en políticas que fomentaban la adquisición de la educación como un bien de consumo, con sus respectivas exclusiones (ALMONACID; ARROYO, 2000, p. 262-263, PINEDO, 2011, p. 70-72).

El desarrollo en términos de su marco legal, fue establecido de manera paulatina en dictadura, a través de una serie de leyes y decretos,

que determinaron la forma de la educación y también el marco de acción docente tanto a nivel estructural, laboral y sindical.

Tanto al comienzo de la dictadura entre 1973 y 1981, se ajustó de manera estructural la condición docente erigiéndose una base sobre la cual se realizarían las reformas posteriores, primero se redefinió la carrera de docente, se eliminó el estatus universitario de las carreras de pedagogía, junto a esto se erradicó la participación estudiantil y de docentes en cualquier instancia educativa de toma de decisión o planificación, etc. (CHILE, 1973, 1974, 1981). Junto a ello se congelaron sus salarios y se acentuó una situación de inestabilidad laboral (CHILE, 1978), aun cuando la dictadura militar propugnaba, discursivamente, una mejora a la condición de las y los docentes.

Ahora bien, el proceso de municipalización, traspaso de establecimientos desde el Estado a gobiernos locales, comenzó como un *proyecto piloto* llevado a cabo en algunas comunas, a modo de modelos ejemplares sucedieron a comienzos de 1980. Ya en 1982 dicho proceso se congela a partir de la crisis económica que se desarrolló en Chile, y que desfinanció momentáneamente dicho proceso. Luego de cuatro años, en 1986 la municipalización se impone legalmente (CHILE, 1986). En esta legislación todos los liceos llamados anteriormente fiscales pasan a manos de las unidades locales de poder: las municipalidades. Por alcance todos los trabajadores de dichos establecimientos pasan a trabajar a las municipalidades, perdiendo sus antiguas garantías como empleadores fiscales. Junto a este traspaso, se formalizó el nacimiento de la estructura administrativa particular subvencionada dentro del sistema educativo primario y secundario, mientras innovaba en el mecanismo de su financiamiento un sistema de subsidios portables e individuales, financiado por el estado, para cada uno de los alumnos del sistema escolar, indiferentemente de si ellos asistan a establecimientos de administración pública o privada (CORNEJO, 2004, p. 199; RUIZ SCHNEIDER, 2010, p. 118). De manera general, este fue un movimiento doble, por una parte el Estado se desentiende económica y parcialmente de las universidades, con menos financiamiento y estrechamente participativas para la formación de docentes, y por otra parte en la educación escolar, traspasa sus antiguos establecimientos a las municipalidades, y otorga mejores condiciones para la incursión del sector privado, a través del fomento desregulado de establecimientos particulares subvencionados.

En este contexto las y los docentes pierden su antigua potestad como sujetos, reduciéndoles todo marco de acción, quienes despojados

de su estatus como empleados públicos, y con sus organizaciones proscritas², redujo tanto su posición con el Estado como también su capacidad de movilización, presión y poder de negociación³. Además de ello, la transformación supuso el cambio de paradigma como trabajadores de los docentes, dejando de ser considerados como empleados públicos, y pasando a ser trabajadores con derechos disminuidos, respecto del periodo anterior (NÚÑEZ, 1990, p. 49-53; MIZALA, 2007, p. 6; NÚÑEZ, 2007, p. 159).

Toda esta transformación se consolida en 1990, pocos días antes de terminar la dictadura, mediante Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (CHILE, 1990), que si bien devuelve el carácter universitario y profesional a las carreras de pedagogías, y consagra el modelo particular subvencionado de administración de establecimientos en función de cumplir con la cobertura y la expansión del sistema escolar a nivel nacional. Esta ley será mantenida por la gobiernos democráticos, y no sería transformada sino hasta diecinueve años después con Ley General de Educación (CHILE, 2009). Por otra parte, para las y los docentes el primer gobierno democrático, en 1991, promulgó el Estatuto de la Profesión Docente (CHILE, 1991) que estableció normas comunes para todo el profesorado, pero estableciendo claras diferencias entre profesores municipales y particulares subvencionados, en torno a temáticas como formación, perfeccionamiento, etc. Junto a esto determinó la estructura general de la carrera profesional y algunas asignaciones extra al salario, que serían complementadas y corregidas posteriormente en ciertos años posteriores (CHILE, 1995, 2001, 2004).

Junto a esto, esta legislación también admite que los profesores chilenos tiene la "libertad" tanto para trabajar para empleadores municipales(sostenedores), como para empleadores privados (con subvención

2 Ahora bien, esto no significó que las y los docentes carecieran de organización. En 1974 la dictadura les impone un formato de organización: El Colegio de Profesores, que hasta 1985 contaba con dirigentes designados por ser afines al régimen autoritario. Paralelamente a comienzos de la década de los ochentas nace la AGECH (Asociación Gremial de Educadores de Chile) como respuesta ante la baja capacidad de representación del Colegio de Profesores, junto con las nuevas y precarias condiciones laborales emergidas con el proceso de municipalización.

3 Las y los docentes chilenos poseían previo a la dictadura militar un sindicato que unía a todos los trabajadores de la educación: SUTE (Sindicato Único de Trabajadores de la Educación). Esta organización fue proscrita por la dictadura, cancelada su personalidad jurídica, para imponérselos una organización: El Colegio de Profesores. Si bien esta organización en el periodo que va de 1973 a 1986 cumplió a cabalidad ser una organización intermedia (que mediaba entre el Estado y la docencia) complaciente a la dictadura, en el último lustro de la dictadura (1985-1990) y tras una lucha de largo aliento, esta organización logra democratizarse y representar de mejor forma los intereses de las y los docentes, transformándose hasta el día de hoy en una organizacional sindical de facto con amplia representatividad y capacidad de negociación para el sector municipal

estatal) o para entidades totalmente privadas, sin subvención estatal, repercutiendo directamente en las condiciones laborales diferenciadas según su empleador (CORNEJO; REYES, 2009, p. 43; DÍAZ; INCLÁN, 2001, p. 32).

Las transformaciones de la docencia escolar (1990-2016)

Si bien las reformas en general representan la relación que mantiene el Estado con las y los docentes, esto en los datos puede reflejarse de manera diferente. Ante esto, se hace necesario analizar no solo el marco legal que da forma a un sujeto particular, sino también ponderar como repercute dicha legislación, reconstruyendo con datos cuantitativos ciertos aspectos importantes de la situación general de la docencia escolar chilena en los últimos veinticinco años. Esto implica discontinuidades en el ejercicio de reconstrucción, encontrándose diversos vacíos en algunas materias, pues no existe información centralizada y sistemática sobre las y los docentes en Chile que den cuenta de manera acuciosa y detallada de sus diferentes determinaciones.

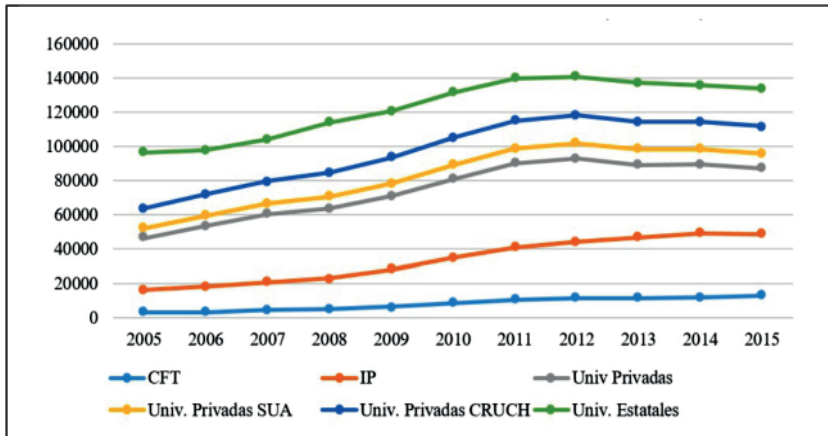
Ante estas limitaciones en la reconstrucción de las transformaciones de la docencia entre 1990-2016, se ha optado por reconstruir las series históricas relevantes y posibles según las bases de datos oficiales disponibles, concentrando nuestros esfuerzos en al menos cuatro aspectos relevantes: la formación, el género, la administración escolar y las condiciones laborales.

Formación profesional de la docencia

A partir de la dictadura las y los docentes fueron formados profesionalmente mediante un modelo más cercano al profesional moderno, neutral políticamente, más motivado por interés y aspiraciones individuales, y menos comprometidos con el interés público (un proyecto de Estado o nación) o la función social de la educación (NÚÑEZ, 2007, p. 160-161; RUIZ, 2010, p. 140-141). De manera específica, esta formación se ha diversificado de manera amplia, pues se multiplica la oferta de formación de pedagogías por parte de las instituciones privadas⁴: universidades privadas, institutos profesionales, etc.

⁴ Instituciones privadas que fueron impulsadas por legislaciones como el DFL N°1 en 1981, y mantenidas por la LOCE en 1990, y que se mantienen hasta hoy.

Gráfico 1 - Matrícula en carreras de pedagogía (2005-2015)



Elaborado a partir de los índices y tablas del Consejo Nacional de Educación, a través del LINK: http://www.cned.cl/public/secciones/SeccionIndicesPostulantes/CNED_IndicesTableau_MatriculaSistema.html?IdRegistro=005 (consultada 5/5/2019)

Fuente: laborado a partir de los índices y tablas del Consejo Nacional de Educación, a través del LINK: http://www.cned.cl/public/secciones/SeccionIndicesPostulantes/CNED_IndicesTableau_MatriculaSistema.html?IdRegistro=005 (consultada 5/5/2019)

El fenómeno, enmarcado dentro de la desregulación, implicó un explosivo aumento en la matrícula de carreras de pedagogía durante los últimos años, sumado a una baja selectividad de las mismas, a la creación de “programas no tradicionales” de formación de profesores tales como cursos semi-presenciales, e-learning, etc. (BELLEÍ, VALENZUELA, 2010, p. 262), esto ha derivado en un deterioro de la formación profesional docente. Esto es compartido por organismos internacionales como la OCDE, que han señalado que dicha apertura de la oferta educativa de programas para la formación de docentes solo ha contribuido al desorden y al ingreso de malos profesores al sistema educativo (OCDE, 2011, p. 25).

Si observamos el gráfico N°1 podemos observar que las instituciones privadas (universidades, IP y CFT) no han aplacado de manera directa con las instituciones tradicionales (que en su mayoría congregan universidades públicas), sino que han logrado absorber la demanda por carreras de pedagogías que a partir del año 2006. En otras palabras, su aumento es simultáneo con el auge de la matrícula, hasta el año 2011, donde se estabiliza y tiende levemente a la baja.

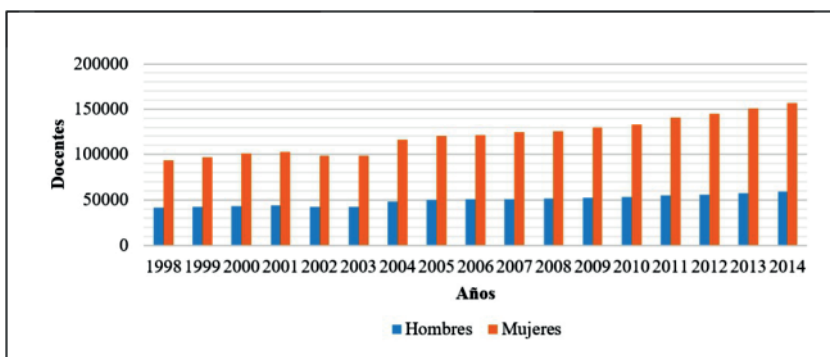
El género de la docencia

Si bien la docencia como profesión desde sus inicios tuvo siempre un carácter eminentemente femenino, en cuanto a la composición de género. Si bien no existe un registro extenso, puede reconstruirse a partir de los anuarios estadísticos del MINEDUC, un pequeño intervalo entre el 1998 y el 2014.

Tal como evidencia el gráfico N°2, muchos hombres comienzan a integrar esta nueva fuerza de trabajo, en casi 12 años incrementando, casi en un 50% en el tramo 1998-2014. Con las mujeres existe un fenómeno parecido, en donde hay un crecimiento no tan exponencial, pero importante que le permite, a pesar del alza masculina, ser el género dominante en el sector educativo (BRAVO; FLORES; MEDRANO, 2010, p. 7). Casi lográndose una proporción de 3:1, es decir que por cada docente masculino hay tres docentes femeninas.

Ahora bien, algunos autores (RECA, 1996; EGAÑA, SALINAS y NÚÑEZ, 2001) que sostienen que a pesar de que las mujeres se mantienen como género hegemónico dentro de la docencia, ello no repercutió necesariamente en una equidad salarial o en mejores condiciones laborales (BELLÉ *et al*, 2009, p. 5-7). Ante esto, también se aducen otros problemas, como la discriminación en las relaciones interpersonales (trabajadores versus empleadores) y en términos políticos en el caso de ser dirigente o representante de trabajadores, o incluso en la disminuida presencia femenina en plantas directivas (BRAVO; FLORES; MEDRANO, 2010).

Gráfico 2 - Composición de género de la docencia escolar (1998-2014).



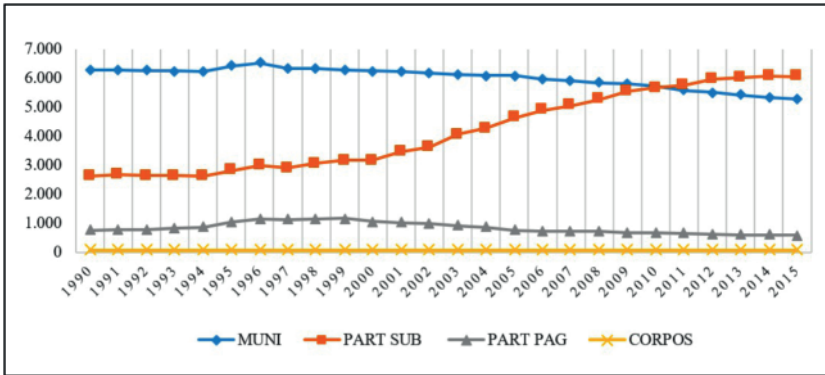
Elaborado a partir de "Estadística de la educación" (2001, 2006-2007, 2010, 2014 y 2016) de MINEDUC.

Fuente: Elaborado a partir de "Estadística de la educación" (2001, 2006-2007, 2010, 2014 y 2016) de MINEDUC.

La administración escolar y la docencia

La política de cobertura educativa (ALMONACID; ARROYO, 2000, p. 260-261; CORNEJO, 2004, p. 121) aplicada por los gobiernos de la Concertación desde los años noventa, vislumbra resultados parciales en cuanto a la cantidad de escuelas con posterioridad al año 2000.

Gráfico 3 - Establecimientos escolares (1990-2015).



Elaborado a partir de "Estadística de la educación" (2001, 2006-2007, 2010, 2014 y 2016) de MINEDUC

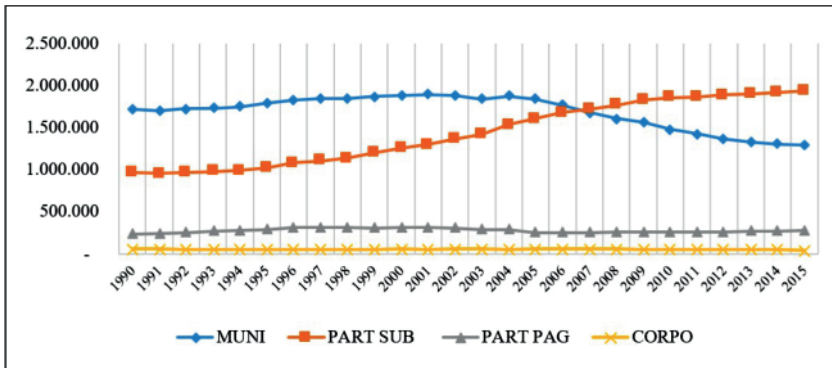
Fuente: Elaborado a partir de "Estadística de la educación" (2001, 2006-2007, 2010, 2014 y 2016) de MINEDUC

Tal como lo demuestra el gráfico N°3, en 25 años los establecimientos municipales han disminuido en una cantidad cercana a las mil escuelas, pero en donde lo realmente relevante está en que los establecimientos particulares subvencionados tienen un alza imparable a partir de 1998, en donde a lo largo de 25 años se han duplicado de manera abrumadora. Pero no es sino hasta periodo 2000-2010 donde que existe un proceso dual en donde un alza agresiva del sector particular subvencionado en contraste a la caída suave y aletargada del sector municipal. El año 2010 marca el inicio de una brecha importante, en donde la cantidad de establecimientos por parte del sector particular subvencionado supera el sector municipal. Esto llega hasta su cenit del año 2015 en donde los establecimientos particulares subvencionados superan a los municipales.

Este ascenso del sector particular subvencionado en cuanto a la cantidad de establecimientos coincide con la matrícula en el sistema escolar. Ahora bien, en los 25 años podemos observar que la matrícula del sector municipal es oscilante hasta el año 2004 en donde se produce

una caída drástica de la matrícula de este sector, que va a contramano con el sector particular subvencionado, el que tiene un agresivo ascenso a partir del año 2000, logrando superar al sector municipal a partir del año 2010.

Gráfico 4 - Matrícula sistema escolar (1990-2015).



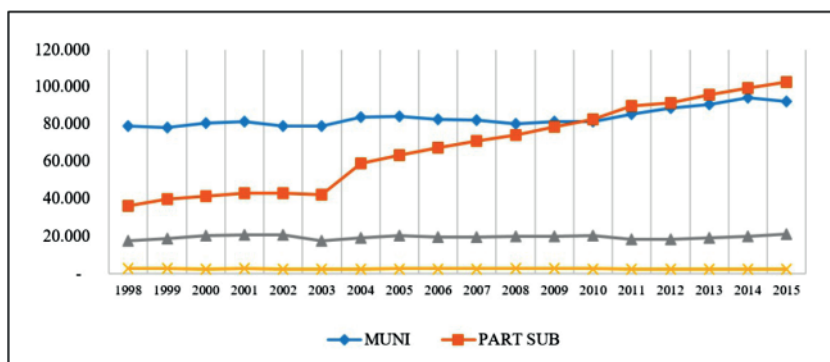
Elaborado a partir de "Estadística de la educación" (2001, 2006-2007, 2010, 2014 y 2016) de MINEDUC.

Fuente: Elaborado a partir de "Estadística de la educación" (2001, 2006-2007, 2010, 2014 y 2016) de MINEDUC.

La cantidad de matrículas se han incrementado en los últimos 25 años (1990 - 2015). Aquí encontramos una explicación parcial de que las políticas de cobertura educacional y el fomento de escuelas han beneficiados a las administraciones particulares subvencionadas, lo cual ha afectado al sector municipal en los últimos 11 años. De manera comparativa es posible deducir que la cantidad de establecimientos, aumento en un 50%, pero la cantidad total de la matrícula no se ha disparado, se mantiene estable, lo cual comparando los gráficos N°3 y N°4, puede deducirse que la densidad (cantidad de estudiantes por establecimientos) en cuanto a estudiantes ha disminuido de manera importante. Lo cual nos indica que existen más escuelas, pero con menos cantidad de estudiantes.

Si contrastamos los gráficos anteriores (N° 3 y N°4) con el siguiente (N°5), en donde se evidencia la sintonía entre el desplazamiento de las y los docentes hacia el sector particular subvencionado, y el alza de la matrícula y la cantidad de establecimientos. Podemos ver que el sector municipal posee una fluctuación e incluso tiene un alza al mismo tiempo que el sector particular subvencionado, pero evidentemente más ligera.

Gráfico 5 - Dotación docentes sistema escolar (1998-2015).



Elaborado a partir de "Estadística de la educación" (2001, 2006-2007, 2010, 2014 y 2016) de MINEDUC

Fuente: Elaborado a partir de "Estadística de la educación" (2001, 2006-2007, 2010, 2014 y 2016) de MINEDUC

Pues por una parte el sector municipal supera, entre 1998 y 2015, ligeramente la cifra de 80.000 docentes, en el sector particular subvencionado tiene un alza (en el mismo intervalo temporal) de casi el triple de docentes.

Las condiciones laborales de la docencia escolar

Ahora bien, algunos autores sostienen que la docencia se ha desplazado hacia el sector particular subvencionado, desde el año 2000 en adelante, debido a la demanda de fuerza de trabajo por parte de este tipo de administraciones y a su alza en cuanto cantidad de establecimientos (CORNEJO, 2006). Ante esto emerge la duda: ¿Esta dualidad administrativa ha repercutido también en las condiciones laborales de los docentes escolares chilenos?

Para responder esta pregunta presentaremos una serie de gráficos sobre algunas de las condiciones laborales más importantes: salario, salario en relación a horas de contrato, horas de contrato, experiencia por cantidad de años de servicio y tipos de contrato.

Distribución salarial (salario bruto)

Comparativamente, podemos ver que la docencia que pertenecía a colegios municipales en el año 2008 posee salarios muy similares a los particulares subvencionados, pero siendo estos últimos quienes los superan levemente. En el 2014 nos encontramos con que los salarios

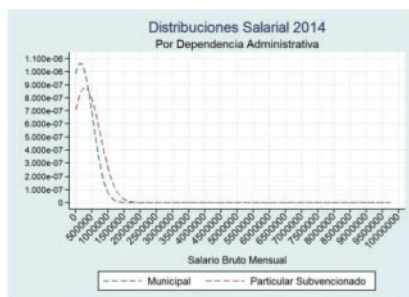
de la docencia del sector municipal aumentan, lo hacen levemente en comparación con los del sector particular subvencionado quienes presentan valores mayores. En esta comparación de salarios en general nos encontramos con que los docentes del sector municipal se han congelado mientras los del sector particular subvencionado han aumentado.

Gráfico 6



Elaborado a partir de la Encuesta de Idoneidad Docente 2008

Gráfico 7



Elaborado a partir de la Encuesta de Idoneidad Docente 2014

Fuente: Ambos construidos a partir de las bases de datos de la encuesta de idoneidad docente (2008 y 2014)

Distribucion salario partido por hora

La distribución de salario por hora del año 2008, en el sector municipal no concentra salarios en valores tan bajos como los particulares subvencionados. En cambio, en el 2014, esta relación se invierte, siendo el sector particular subvencionado quien ofrece mejor pago por hora de trabajo que el municipal.

Gráfico 8



Elaborado a partir de la Encuesta de Idoneidad Docente 2014

Gráfico 9



Elaborado a partir de la Encuesta de Idoneidad Docente 2014

Fuente: Ambos construidos a partir de las bases de datos de la encuesta de idoneidad docente (2008 y 2014)

Distribuciones salariales con logaritmo natural

Otra manera de analizar una distribución salarial es aplicando el logaritmo natural para estudiar el comportamiento en tanto su variación en términos porcentuales de los salarios entre dos intervalos temporales, calculado a través de las ondas de los gráficos de encías.

Gráfico 10

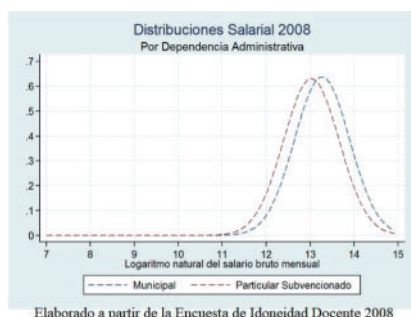
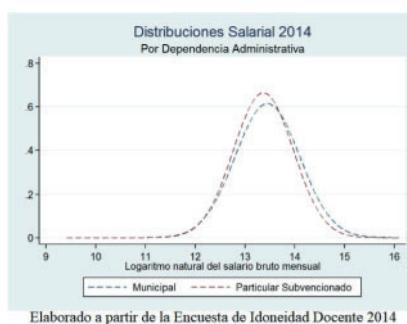


Gráfico 11



Fuente: Ambos construidos a partir de la bases de datos de la encuesta de idoneidad docente (2008 y 2014).

En el año 2008, comparativamente la brecha salarial entre los docentes municipales y los particulares subvencionados es de 24,5%, a favor de los docentes municipales. En cambio en el año 2014 la brecha se acorta a un 10,7% nuevamente a favor de los docentes municipales. Esto quiere decir que si bien el salario ha subido, los docentes de los establecimientos particulares subvencionados no han superado a los docentes del sector municipal, pero dicha brecha se ha disminuido comparativa de 13,8%.

Gráfico 12

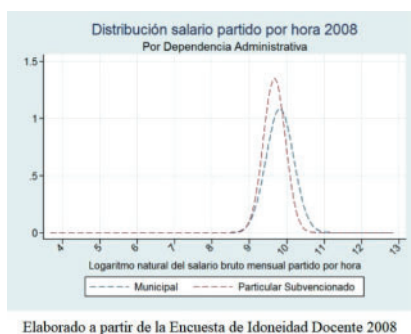


Gráfico 13



Fuente: Ambos cuadros a partir de la bases de datos de la encuesta de idoneidad docente (2008 y 2014).

En el año 2008, comparativamente el salario en relación a sus horas de contrato existe una brecha entre los docentes municipales y los particulares subvencionados es de 14,7%, a favor de estos últimos. En cambio en el año 2014 la brecha se acorta a un 6,8% nuevamente a favor de los docentes municipales. Esto quiere decir que si bien el valor hora ha subido, los docentes de los establecimientos particulares subvencionados no han superado a los docentes del sector municipal, pero dicha brecha ha disminuido.

Horas de contrato

En el año 2008 de manera medular transmite que los docentes del sector particular subvencionado poseen una mayor heterogeneidad en sus horas de contrato que la de los profesores del sector municipal. Son a su vez contratados por más horas los profesores en el sector particular subvencionado. En el año 2014, es posible apreciar que ha aumentado la cantidad de docentes que concentran 35 horas, la heterogeneidad tanto de los docentes del sector particular subvencionado como el municipal pierde, al presentar una distribución que en cinco años tiende a ser más homogénea.

Gráfico 14



Elaborado a partir de la Encuesta de Idoneidad Docente 2008

Gráfico 15



Elaborado a partir de la Encuesta de Idoneidad Docente 2014

Fuente: Ambos cuadros a partir de la bases de datos de la encuesta de idoneidad docente (2008 y 2014).

Experiencia por cantidad de años

Como podemos apreciar en este gráfico, la experiencia de las y los docentes se ha visto disminuida de manera muy drástica en los diferentes años. Esto puede apreciarse en que la cota de las ondas en el gráfico de encías tiene un leve desplazamiento hacia la izquierda, notando

menos experiencia y baja densidad, tanto por los docentes del ámbito municipal y del ámbito particular subvencionado, aunque quienes más recientes esta baja son los docentes que ejercen en establecimientos municipales. Un hecho interesante que puede apreciarse en el gráfico es que el intervalo que va del 2008 al 2014, en el inicio de la onda del gráfico, comienza más arriba otorgándole densidad (existencia una mayor cantidad) a docentes con menos experiencia.

Gráfico 16



Elaborado a partir de la Encuesta de Idoneidad Docente 2008

Gráfico 17

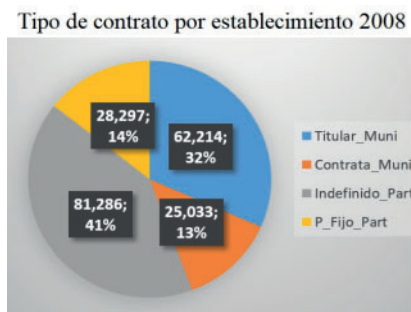


Elaborado a partir de la Encuesta de Idoneidad Docente 2014

Fuente: Ambos contruidos a partir de la bases de datos de la encuesta de idoneidad docente (2008 y 2014).

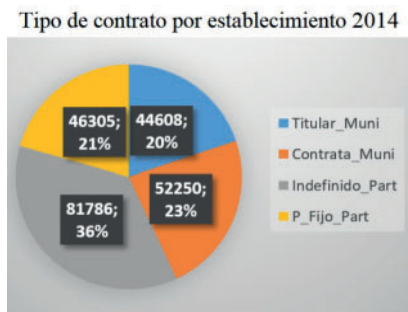
Distribución por tipo de contrato según establecimiento

Gráfico 18



Elaborado a partir de la Encuesta de Idoneidad Docente 2008

Gráfico 19



Elaborado por la Encuesta de Idoneidad Docente 2014

Fuente: Ambos cuadros contruidos a partir de la bases de datos de la encuesta de idoneidad docente (2008 y 2014).

Los tipos de contrato por establecimiento han tenido una transformación significativa en el intervalo de 6 años. Vemos que los tipos de

contrato más estables dentro del sector municipal se han visto ostensiblemente transformados de manera diferencial hacia la baja, mientras el sector municipal disminuye sus docentes contratados a titulares en casi un 12% del total, y en cambio los docentes del sector particular subvencionado lo hace tan solo con un 5% del total. En tipos de contrato de más corto plazo como son los contratos a plazo fijo o simplemente a contrata, en el ámbito municipal hay un aumento de un 10% por sobre el total del 2008, y en el ámbito particular subvencionado aumenta casi en un 50%, teniendo un incremento de un 7% del total en el periodo. Esta disparidad en las condiciones laborales de la docencia chileno entre 1990-2015, que se expresa tanto en su forma general, como también en sus diferentes condiciones laborales.

Consideraciones finales

Los resultados de la investigación muestran que nuestra hipótesis ha quedado parcialmente demostrada, en tanto es posible comprobar que la descentralización en Chile, en el caso específico de la educación, afectó y sigue afectando de manera directa a los docentes, no tan solo a nivel curricular y administrativo, sino también laboral y profesional. Las leyes que se impusieron en dictadura y las legislaciones emergidas en los gobiernos postdictatoriales, lograron construir un nuevo sistema de administración escolar y, paralelamente, consolidar un régimen laboral dual para las y los docentes, con condiciones laborales diferenciadas.

En este sentido, las y los docentes del sector particular subvencionados entre 1990-2015 luego de 25 años, son parte importante de la fuerza laboral docente, superando a los municipales, en términos de matrícula, cantidad de establecimientos y dotación, incluso a pesar de las nuevas regulaciones establecidas con la Ley General de Educación del año 2009. En términos a su formación también existe heterogeneidad, pues debido a la variabilidad de la oferta de programas de formación pedagógica. Lo mismo sucede en cuanto a sus condiciones laborales.

Por estas razones, resulta curioso que si bien variadas investigaciones han contribuido a caracterizar a la docencia y sus transformaciones, poco se ha avanzado en su caracterización que apunte a diferenciar, o a captar de mejor forma esta dualidad que rige en los establecimientos educacionales, y que se diferencian no tan solo en el modelo de gestión, sino en marco legal de las relaciones entre sus trabajadores y empleadores.

El aporte específico de la estadística descriptiva desarrollada en esta investigación, evidencia una mejora de la docencia del sector particular subvencionado y un estancamiento por parte del sector municipal. Matizando estos argumentos es posible observar que el sector municipal presenta una ventaja con respecto al municipal, entregando quizás no mejores salarios pero si mejores condiciones de estabilidad.

Bibliografía

ALMONACID, C.; ARROYO, M. Educación, trabajo y exclusión social: tendencias y conclusiones provisorias. En: Almonacid, C. y Arroyo, M (org.). **La Ciudadanía Negada**. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo. Buenos Aires, CLACSO.2000, cap. XI, p. 259-275.

BELLEÍ, C.; VALENZUELA, J ¿Están las condiciones para que la docencia sea una profesión de alto estatus en Chile? En S. Martinic & G. Elacqua (org.), **Fin de Ciclo**: Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo. Santiago. Pontificia Universidad Católica de Chile y Oficina Regional para América Latina y el Caribe UNESCO.2010, p.257-284.

BELLEÍ, C., *et al.* 1. Datos cuantitativos sobre la profesión docente. En Serie: **Documentos de orientación para las políticas públicas**, Núcleo de Iniciativa Científica Milenio. Chile. 2009.

BIRGIN, A.**Las regulaciones del trabajo de Enseñar. Vocación, Estado y Mercado en la configuración de la docencia**. 1997. Tesis de Maestría. Buenos Aires, FLACSO.1997.

BRAVO, D., FLORES, B. Y MEDRANO, P.**¿Se premia la habilidad en el mercado laboral docente? ¿Cuánto impacta en el desempeño de los estudiantes?** Universidad de Chile. Serie Documentos de Trabajo, SDT N°327. 2010

CASTRO-PAREDES, M. Descentralización educacional en Chile: Itinerario sin territorio. En: **Revista de Ciencias Administrativa y Sociales**, v. 22, n.43, p. 77-92, ene./mar. 2012.

CHILE. Decreto con Fuerza de Ley N° 179, 13 de Diciembre de 1973. Decreto reorganización de la enseñanza normal en Chile. **Diario Oficial de Chile**, 13/12/1973.

CHILE. Decreto N°353, 15 de Marzo de 1974. Decreto: Fija normas sobre el

sistema de formación docente y dispone medidas relativas a las escuelas normales del país. **Diario Oficial de Chile**, 15/03/1974.

CHILE. Ley N°2.327, 22 de Septiembre de 1978. **Ley:** Crea carrera docente y regula su ejercicio. **Diario Oficial de Chile**, 22/09/1978.

CHILE. Decreto con Fuerza de Ley N°1, 3 de Enero de 1981. **Ley:** Fija norma sobre universidades. **Diario Oficial de Chile**, 03/01/1981.

CHILE. Ley 18.575, 5 de Diciembre de 1986. **Ley:** ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del estado. **Diario Oficial de Chile**, 05/12/1986.

CHILE. Ley N° 18.962, 10 de Marzo de 1990. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. **Diario Oficial de Chile**, 10/03/1990.

CHILE. Ley 19.070, 01 de Julio de 1991. **Ley:** aprueba estatuto de los profesionales de la educación. **Diario Oficial de Chile**, 01/07/1991.

CHILE. Ley 19.410. 02 de Septiembre de 1995, **Ley:** Modifica Ley 19.070. **Diario Oficial de Chile**, 02/09/1995.

CHILE. Ley 19.715, 31 de Enero de 2001. **Ley:** otorga un mejoramiento especial de remuneraciones para los profesionales de la educación. , 31/01/2001.

CHILE. Ley 19.933, 12 de Febrero de 2004. **Ley:** otorga un mejoramiento especial a los profesionales de la educación. **Diario Oficial de Chile**, 12/02/2004.

CHILE. Ley N°20.370, 12 de Septiembre de 2009. Ley General de Educación. **Diario Oficial de Chile**, 12/09/2009.

CORNEJO, R. El experimento educativo chileno 20 años después: una mirada crítica a los logros y falencias del sistema escolar. En: **REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación**, v. 4, n.1, 2004.

CORNEJO, R. El trabajo docente en la institución escolar La apropiación-enajenación del proceso de trabajo docente en el contexto de las reformas educativas neoliberales. En: **Revista de Psicología**, Universidad de Chile Santiago, Chile, v.15, n. 2, p. 9-28, 2006.

CORNEJO, R.; REDONDO, J. Variables y factores asociados al aprendizaje escolar. Una discusión desde la investigación actual. En: **Estudios Pedagógicos**, v.33, n. 2. 2007, p. 155-175

CORNEJO, R.; REYES, L. **La cuestión docente en América Latina. Estudio de caso: Chile.** Ediciones Foro Latino Americano de Políticas Educativas. 2009.

DÍAZ, Á. En Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales. **Centralización y descentralización del Estado en Chile.** Buenos Aires CLACSO, Biblioteca de Ciencias Sociales. 1989.

DÍAZ BARRIGA, Á.; INCLÁN ESPINOSA, C. .El docente en las reformas educativas: Sujeto o ejecutor de proyectos ajenos. En: **Revista Iberoamericana de educación**, n.25, Buenos Aires, CLACSO. 2001.

EGAÑA, M. L., SALINAS, C. Y NÚÑEZ, I. La voz de las mujeres en el gremio: Una mirada histórica (1900-1930). En **Revista Docencia**, n.13, p. 54-65, 2001.

GINDIN, J. Sindicalismo docente en México, Brasil y Argentina, una hipótesis explicativa de su estructura diferenciada. En: **Revista Mexicana de Investigación Educativa** v. 13, n. 37, p. 351-375, 2008.

GONZÁLEZ, L. E. **Arriba profesores de Chile, de la precarización a la reorganización docente.** Santiago de Chile: Editorial América en Movimiento, 2015.

HANSON, M. **La descentralización educacional: problemas y desafíos.** Documento PREAL n.9. 1997.

LEGARRALDE, M.; PALAMIDESSI, M. Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: Condiciones para el dialogo. En: ESPÍNOLA, V.; ACCIOLY, A. (orgs.) **Sindicalismo Docente y Reforma Educativa.** Washington DC, 2007.

MINEDUC. **Estadística de la educación 2001.**Chile. 2001. Disponible en: http://centroestudios.mineduc.cl/tp_modulos/tpm_seccion/contVentana.php?cc=2196.

MINEDUC. **Estadística de la educación2006-2007.** Chile. 2007. Disponible en: http://centroestudios.mineduc.cl/tp_modulos/tpm_seccion/contVentana.php?cc=2196

MINEDUC. **Estadística de la educación 2010.** Chile, 2010. Disponible en: http://centroestudios.mineduc.cl/tp_modulos/tpm_seccion/contVentana.php?cc=2196

MINEDUC. **Estadística de la educación 2014.** Chile. 2014. Disponible en: http://centroestudios.mineduc.cl/tp_modulos/tpm_seccion/contVentana.php?cc=2196

MINEDUC. **Estadística de la educación 2016**. Chile. 2016 Disponible en: http://centroestudios.mineduc.cl/tp_modulos/tpm_seccion/contVentana.php?cc=2196

MIZALA, Alejandra. La economía política de la reforma educacional en Chile En: **Serie de Estudios Socio/Económicos**, n. 36, CIEPLAN, Santiago de Chile. 2007.

NÚÑEZ, I. **Las organizaciones de los docentes en las políticas y problemas de la educación**. Santiago de Chile: ORELAC, 1990.

NÚÑEZ, I. La profesión docente en Chile: Saberes e identidades en su historia. En: **Revista Pensamiento Educativo**, v. 41, n. 2. Santiago de Chile. 2007.

OCED. **Revisión de políticas nacionales de educación. Chile**. Edición en español cuidada por el Ministerio de Educación, Santiago, 2004.

OCED. **Education at Glance 2011**. Disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2011_eag-2011-en (consultado 25/5/2019).2011

OPECH. **La búsqueda de un sentido común no privatizado**. Documento de trabajo de Observatorio de Políticas Educativas de la Universidad de Chile para el debate educativo, OPECH-FACSO, Santiago de Chile. 2009

OSSENBACH, G. Las relaciones entre Estado y educación en América Latina durante los siglos XIX y XX. En: **Revista Docencia**, Santiago de Chile, n. 40, p. 23-30, 2010.

PINEDO HENRÍQUEZ, C. Educación en Chile: ¿Inclusión o exclusión? En: **Tejuelo** n. 12. España, p. 47-79, 2011.

RECA, I. **Condiciones laborales del profesorado en el sector municipalizado de la educación. Chile 1993-1995**. En: Economía y Trabajo en Chile N°6 (1995-1996), Santiago de Chile.1996, PET.

RUIZ SCHNEIDER, C. **De la republica al mercado, ideas educacionales y política en Chile**. Santiago de Chile: Editorial LOM.2010.

TIRAMONTI, G. **Sindicalismo docente y Reforma educativa en la América Latina de los 90**. Documento PREAL n. 19, 2001.

UNESCO. **Condiciones de trabajo y salud docente, estudios de casos en Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay**. Chile. 2005

UNESCO. **Evaluación del desempeño y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa.** Chile, 2007.

Recebido: junho/2019

Aceito: julho/2019