

# NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS, EPOCALISMO E IDENTIDAD: EL CASO DE LAS POLÍTICAS ORIENTADAS A LOS DOCENTES EN CHILE<sup>1</sup>

Vicente Sisto\*  
Carla Fardella\*\*

Recibido: 07 abr. 2011

Aprovado: 10 maio 2011

\*Dr. en Psicología Social pela Universidad Autònoma de Barcelona. Professor Adjunto Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, e Investigador Asociado del Centro de Investigación Avanzada en Educación. Av. El Bosque 1290, Vina del Mar, Valparaiso, Chile. E-mail: vicente.sisto@ucv.cl

\*\*Dra. en Psicología Social, pela Universidad Autònoma de Barcelona. Departament de Psicologia Social. Facultad de Psicologia, Universidad Autonoma de Barcelona. 08193 Bellaterra, Barcelona, Espanha. Email: fardellacarla@hotmail.com

Resumen: Este artículo aborda las transformaciones en política pública en el campo de la educación en Chile, particularmente aquellas orientadas al fortalecimiento de la profesión docente mediante la evaluación e incentivos al desempeño. Esto comprende una serie de modificaciones desarrolladas desde el 2003 hasta la recientemente aprobada a inicios del 2011. Para ello se analiza el discurso de 15 textos de carácter oficial en los cuales se difunde y justifica esta política. Del análisis emerge con claridad cómo se despliega una retórica epocalista para legitimar estas transformaciones. Esta se caracteriza por dar cuenta de un contexto mundial independiente y de carácter naturalizado que demanda una profunda transformación de la educación y de sus actores bajo el modelo del Nuevo Management Público. Así la gran empresa privada se instala como el principal referente para la escuela pública, señalando la necesidad de asumir una administración managerialista, en la cual el director emerge como principal visionario y movilizador de la escuela, y el profesor, un profesional que cumple estándares de excelencia, guiado por incentivos económicos y una carrera de emprendimiento profesional fuera de la escuela.

Palabras clave: Políticas públicas educativas. Nuevo management público. Epocalismo. Identidad docente.

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido financiado por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología de Chile (Proyecto FONDECYT N° 1090739). Además cuenta con el patrocinio del Centro de Investigación Avanzada en Educación (PIA-CONICYT, Proyecto CIE-05)

### NEW PUBLIC POLICY, EPOCHALISM AND IDENTITY: THE CASE OF TEACHER'S WORK POLICIES IN CHILE

**Abstract:** This article discusses the changes in educational public policy in Chile, particularly the teacher evaluation and incentives policy, comprising different legislative modifications developed from 2003 to the recently approved in early 2011. We examine the discourse of 15 official texts which spreads and justifies this policy. From the analysis emerges clearly an epochalist rhetoric to legitimize these transformations. Making an account of the context as a global independent and naturalized reality, this discourse demands a profound transformation of education and its actors following the model of New Public Management. So the private business is installed as the main reference for the public school. The director as a manager is the heroe, visionary and mobilizing school, and the teacher, a professional who meets standards excellence, guided by economic incentives and a career as a professional entrepreneur outside the school.

**Key words:** Educational public policy. New public management. Epochalism. Teacher identity.

### NOVA POLÍTICA PÚBLICA, EPOCALISMO E IDENTIDADE: O CASO DAS POLÍTICAS DESTINADAS AOS PROFESSORES NO CHILE

**Resumo:** Este artigo discute as mudanças nas políticas públicas no campo da educação no Chile, particularmente aquelas que visam o fortalecimento da profissão docente através de incentivos e de avaliação de desempenho. Este compreende uma série de modificações desenvolvidas a partir de 2003 para o recém-aprovado no início de 2011. Nós examinamos o discurso de 15 textos oficiais em que se justifica essa política. O análise mostra como emerge a retórica de epocalista para legitimar essas transformações. Descrevendo o contexto como uma realidade global independente e naturalizada, esse discurso exige uma profunda transformação da educação e seus atores seguindo o modelo da Nova Gestão Pública. Esta é caracterizada tendo em conta o contexto global de uma demanda independente e naturalizados uma profunda transformação da educação e seus atores sobre o modelo da Nova Gestão Pública. A empresa privada é instalada como a principal referência a escola pública. O diretor como gestor visionário é herói da escola, e ao professor como a profissional que atende aos padres profissionais de excelência, guiado por incentivos económicos e uma carreira fora da escola.

**Palavras-chave:** Políticas públicas educacionais. Nova gestão pública. Epocalismo. Identidade docente.

**E**n la actualidad en Política Pública, la palabra 'cambio' suele aparecer representando algo indiscutiblemente 'bueno'. Cualquiera que se oponga aparece como en contra del 'progreso', difundido como necesario. Esta

retórica se caracteriza por sustentarse en descripciones de un mundo que está cambiando en un cierto sentido, y que es deber del Estado, y los sistemas públicos, adaptarse a este cambio, bajo la amenaza de que, si no se actúa en coherencia, los países serán arrastrados a la pobreza y al subdesarrollo. Este ‘discurso del cambio’ en políticas públicas se presenta con características notoriamente normativas, orientando ciertas formas de transformación como las únicas posibles, interpelando las identidades de los trabajadores del sistema público. A esto se le ha denominado “*epocalismo*” (DU GAY, 2003; DU GAY, 2007). El *epocalismo* refiere a un esquema justificatorio que establece dualidades y oposiciones entre un pasado y un presente, remarcando la oposición y discontinuidad. Mediante el desarrollo de descripciones factuales de la realidad, se refuerzan estas diferencias, lo que sirve para argumentar orientaciones altamente prescriptivas para sujetos, organizaciones y comunidades (DU GAY, 2003). En el discurso epocalista, el ‘cambio’ es presentado como homogéneo, instalando a objetos, dispositivos y personas en una misma dimensión, en un mismo tipo de proceso. De modo tal que el cambio en política pública se presenta, más que como el resultado de opciones políticas, como una consecuencia inevitable de sucesos imperativos, pero abstractos y deslocalizados, tales como la revolución de la información, la globalización, entre otros (CLARKE; NEWMAN, 1997).

Esta retórica ha tenido una presencia fundamental en el contexto de las discusiones en torno a políticas públicas de educación en Chile. Diversos dispositivos, programas y estrategias políticas se han desarrollado bajo el argumento de que es necesario transformar la educación del país, cambiar las escuelas y los profesores, para que sean más eficientes y eficaces, en definitiva más productivos. La empresa privada surge, así, como un modelo inevitable para la escuela, inspirando las políticas en gestión educativa y, en especial, aquellas orientadas a los docentes. Es así que para pensar la profesión docente, se acude a nuevos referentes identitarios, ligados al cumplimiento de estándares, incentivos económicos, desempeño individual y emprendimiento profesional. La política de evaluación e incentivos al desempeño docente desarrollada desde 2003, representa uno de los esfuerzos más notables en este sentido. Hoy, la reforma que se acaba de aprobar a inicios de 2011, la refuerza, profundizando el impacto que la evaluación tiene no sólo en cuanto incentivos económicos, sino que también en cuanto a estabilidad laboral.

En este artículo se presentan algunos resultados del análisis del discurso a través del cual el Ministerio de Educación ha difundido la Política de Evaluación e Incentivos al Desempeño Docente, profundizando en cómo la *retórica epocalística* funciona normando una cierta vía de cambio educativo, interpelando directamente a los profesores. Para ello, en una primera parte se hace una breve cuenta del proceso de reforma educativa ocurrido en Chile desde la década de los 80, como

contexto, para centrar la mirada en el desarrollo de la política de evaluación e incentivos al desempeño en la última década. En la segunda parte, siguiendo una estrategia de análisis discursivo se mostrará cómo se despliega esta retórica epocalista interpelando a los profesores a hacerse más responsables, eficientes y emprendedores, en el contexto de las transformaciones en política educativa en Chile.

## **REFORMAS EDUCATIVAS EN CHILE Y LA NUEVA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE**

Desde 1980, y con la implementación de la Ley General de Educación (LEGE), Chile comenzará a desarrollar un claro modelo de mercado en el campo educativo, adoptando las propuestas de Milton Friedman (CARNOY; MCEWAN, 2003). El sistema público se descentraliza, de modo que las escuelas pasan a ser administradas por las municipalidades, incorporando prestadores privados de servicios educativos que compiten por el financiamiento público. Esto en el contexto del modelo Voucher, según el cual el financiamiento público funciona como subvención a la demanda. De modo que prestadores privados y públicos compiten en la captación de matrículas, con autonomía en gestión, derecho a lucro, pero con un currículo centralizado. La calidad es medida mediante una prueba estandarizada de competencias en matemáticas y lenguaje que se aplica a 4º y 8º grado de la Educación Básica y a 2º grado de la Educación Media (SIMCE, Sistema de Medición de Calidad Escolar). Éste permite establecer los niveles de aprendizaje alcanzados por los niños en estos ámbitos, permitiendo comparaciones entre establecimientos. Se espera que estos resultados sirvan como insumo para que los apoderados puedan tomar decisiones respecto a en cual establecimiento matricularán a su pupilo.

Sin embargo esta competencia opera en condiciones desiguales. La ley prohíbe a la mayor parte de los establecimientos municipales seleccionar estudiantes, de modo que éstos reciben a la población más vulnerable y que ha sido rechazada por la mayor parte de los subvencionados. Además estas escuelas están sujetas al Estatuto Docente que garantiza una cierta estabilidad laboral a los profesores, mayor que la que ofrece la Ley Laboral en Chile a todos los trabajadores. Estas restricciones no se aplican a los privados, sujetos sólo a la Ley Laboral nacional contando con una alta flexibilidad en la contratación y desvinculación de profesores. En este contexto, son los establecimientos privados los que presentan mejores resultados en la prueba nacional de medición de calidad de la educación. Así ha crecido la percepción de que la educación municipal es de baja calidad, coincidiendo con una progresiva pérdida de matrícula en los establecimientos municipales, en beneficio de los privados (GARCÍA-HUIDOBRO, 2008).

Entre las diversas políticas desarrolladas para mejorar la educación pública, destacan las orientadas al fortalecimiento de la profesión docente, particularmente la política de evaluación e incentivos al desempeño implementada desde el año 2003, y regulada por las leyes 19.715, de 2001, y 19.933 y 19.961, de 2004. Ésta establece criterios para el desarrollo de una carrera ligada a resultados de evaluaciones individuales que miden el cumplimiento de los estándares de desempeño fijados por el Marco de la Buena Enseñanza, un marco de actuación que “establece lo que los docentes chilenos deben conocer, saber hacer y ponderar para determinar cuán bien lo hace cada uno en el aula y en la escuela” (BITAR, 2003, p. 5). La evaluación supone diversos instrumentos: Autoevaluación (cuestionario individual autoaplicado), Informes de Referencias de Terceros (cuestionarios completados por el director del establecimiento), una Entrevista por un Evaluador Par (otro profesor) y el desarrollo de un Portafolio que exige al docente presentar evidencia que dé cuenta de su mejor práctica pedagógica según una pauta claramente establecida, a lo cual se suma la filmación de una clase. A partir del análisis de estos datos, se clasifica al profesor en una de las cuatro categorías de desempeño: Insatisfactorio, Básico, Competente y Destacado. Son el portafolio y la filmación las evidencias con mayor peso en este proceso.

Este sistema, se presenta no sólo con el fin de comprobar el cumplimiento de los estándares de actuación fijados, además busca instalar una lógica de desarrollo de carrera basada en incentivos económicos y prototipos de emprendimiento profesional. Así el profesor calificado como Competente o Destacado puede optar voluntariamente a un incentivo económico, correspondiente a un aumento de aproximadamente un 10% en su salario por los próximos 4 años. Para ello debe rendir una prueba de conocimiento referente al ámbito curricular en el cual ejercen. Si aprueban, pueden optar a la Asignación de Excelencia Pedagógica, un bono de aproximadamente US\$1200 anuales. Este incluye una nueva prueba escrita y la realización de un nuevo portafolio. Su aprobación, implica además poder acceder a la llamada Red de Maestros de Maestros (RMM), quienes pueden dejar hasta la mitad de las horas asignadas a docencia, para asesorar remuneradamente a otros profesores y escuelas, erigiéndose como un prototipo “de liderazgo en el desarrollo profesional entre pares” (BECA, 2005, p. 9). Por el contrario los docentes que en la primera etapa han calificado como Insatisfactorios deberán evaluarse al año siguiente, ingresando a un Plan de Superación Profesional a cargo, entre otros, de un Maestro de Maestros. Luego de tres malas calificaciones, el profesor deberá dejar la dotación docente.

La reforma aprobada a inicios del año 2011, busca, entre otras cosas, dar mayor fuerza al sistema de evaluación, al acelerar la posibilidad de despido de

aquellos docentes evaluados con desempeño insatisfactorio, los que serán despedidos luego de una segunda evaluación similar; así como también, en el caso de aquello con desempeño 'básico', se establecen mayores exigencias y la posibilidad de terminar la relación laboral luego de una tercera evaluación básica o insatisfactoria. Además, para los directores de establecimientos, establece la nueva facultad de despedir anualmente al 5% de la dotación docente, a su discreción, siempre y cuando esos docentes se encuentren en el tercio de peor evaluación a nivel nacional. Sumando a lo anterior, se refuerzan significativamente los incentivos económicos individuales asociados a cada etapa.

Tal como se aprecia, el sistema de evaluación docente se constituye en un dispositivo concreto que busca no sólo evaluar cumplimiento de estándares de desempeño, sino que instala la lógica del trabajo privado en el campo de lo público. Así, la consideración individual del desempeño, la incorporación de incentivos económicos individualizados, y la instalación de modelos de desarrollo de carrera de carácter emprendedor, emergen como nuevos referentes para comprender el trabajo del profesor en el ámbito de la educación pública. Esto reduce, a la vez que amplía, el cómo debe entenderse el trabajo docente en Chile. En primer lugar, lo reduce, ya que lo acota al ámbito del desempeño individual más que colectivo. Junto a lo anterior, mediante el establecimiento de estándares, no sólo prescribe lo que deben hacer, sino que limita la capacidad del profesor para dar cuenta por la complejidad que caracteriza a su práctica cotidiana, al hacerla sólo expresable mediante un sistema cuantificado de medición según categorías preestablecidas. Pero así como reduce, limita y define lo que debe ser comprendido por trabajo docente, también amplía el horizonte de su trabajo, al abrirle el campo de las recompensas monetarias asociadas al desempeño y cumplimiento de estándares, a la vez que promete un nuevo futuro de desafíos profesionales, mediante la promisoría imagen del Maestro de Maestro, como un líder en el desarrollo de la profesión, y un emprendedor que busca clientes para asesorar. Por ello, diversos autores afirman que este tipo de políticas en el ámbito de la gestión pública, y particularmente en el ámbito de la educación, están orientadas a construir nuevas identidades (BATTAGLIO, 2009; GLEESON; KNIGHTS, 2006; GUNTER, 2008, MAXCY, 2009; RANSON, 2008; SWANN et al, 2009; THOMAS; DAVIES, 2005). Éstas nuevas identidades laborales difieren fuertemente de aquellas desarrolladas históricamente en el campo de la educación pública en Chile, orientadas por la ética del servicio público y el compromiso social, en el contexto de un trabajo compartido, realizado desde la pertenencia a la clase trabajadora, y fuertemente motivado por una responsabilidad política hacia la transformación social (NÚÑEZ, 2002, 2004).

Esta diferencia entre los referentes identitarios históricamente construidos, y los nuevos referentes que se instalan, resulta común a las transformaciones que están apelando a los trabajadores del sistema público a cambiar sus identidades bajo las lógicas del Nuevo Management Público (NMP). Esta perspectiva en administración pública, difundida desde la década de los 80 por diversos organismos internacionales (OCDE, Banco Mundial, FMI, entre otros), busca transformar las prácticas de gestión del sistema público en los diversos países adoptando modelos de competencia entre proveedores de servicios públicos y privados, estructuras flexibles y dinámicas al interior de las organizaciones, a la vez que estándares de desempeño, transformando la relación con la ciudadanía a una relación clientelar (DAHL, 2009; THOMAS; DAVIES, 2005). Esto en pos de un estado más eficiente y eficaz. Por ello la interpelación a los trabajadores resulta fundamental, es necesario transformar los modos cómo se comprende el trabajo público y cómo cada uno entiende su propio desempeño, para hacerlos afines con las nuevas imágenes administrativas. Pero ¿cómo se instala esta lógica en el campo de la educación?

### **EL EPOCALISMO ACTUANDO: LA JUSTIFICACIÓN DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN E INCENTIVO DOCENTE, Y LA INTERPELACIÓN AL PROFESOR A ADMINISTRAR SU PROPIO CAMBIO**

Considerando lo anterior, los análisis que se presentan en éste artículo se focalizan en cómo la voz oficial del Ministerio de Educación, da cuenta de una educación chilena en problemas, apelando al profesor, e instalando, como necesario e inevitable, el modo de comprender el trabajo que concreta la política de evaluación e incentivos del desempeño docente, lo que, tal como se apreciará, coincide con el discurso *epocalista*. Para escoger los textos, se siguió el criterio de *representatividad del muestreo cualitativo en análisis documental* desarrollado por Ibáñez e Iñiguez (1996), según el cual los textos son representativos en tanto sean productos habituales en el contexto a analizar, y además pongan de manifiesto la relación a estudiar (IÑIGUEZ; ANTAKI, 1994). Es así que se seleccionaron quince textos tanto de carácter declarativo (especialmente discursos de autoridades), así como de carácter procedimental (manuales y presentación de la política a través de su página web, considerada la principal herramienta de comunicación con los profesores por parte del Ministerio de Educación). Todos emitidos entre el 2003 y el 2010. Tal como se ha desarrollado en estudios anteriores (SISTO, 2007), los discursos públicos de autoridades ministeriales, así como folletos y manuales de difusión, resultan fuentes de gran riqueza para mostrar el funcionamiento de la retórica justificativa con la cual se

instalan las transformaciones en política pública, buscando legitimidad social e interpelando las identidades de los actores sociales involucrados.

Estos textos fueron analizados mediante el Análisis del Discurso tal como ha sido desarrollado por el grupo de Discurso y Retórica de Loughborough (POTTER; WETHERELL, 1987; BILLIG, 1996; WETHERELL et al., 2001). Este tipo de análisis tiene la particularidad de abordar a los textos como formas de acción social. Tal como proponen Ibáñez e Iñiguez (1996, p. 75) la tarea del análisis “es sacar a luz el poder del lenguaje como una práctica constituyente y regulativa”, por ello su orientación es fundamentalmente pragmática y retórica. Este análisis permite comprender cómo, a través de los textos, se despliegan estrategias retóricas las cuales hacen que la construcción de ciertas versiones de lo real, en este caso ciertas versiones de identidad, se hagan convincentes, socavando otras versiones alternativas. Así, cada texto fue leído repetidas veces, considerando qué estrategias retóricas fueron utilizadas para justificar y dar legitimidad a la instalación de la política, a la vez que preguntando cómo interpelaban y construían al docente. Bajo estos criterios, y con una mirada pragmática y retórica, los textos fueron codificados. Luego de lo cual se procedió, siguiendo a Potter y Wetherell (1987), al análisis propiamente tal. Es decir la articulación de los códigos considerando los criterios de *función* (que efectos tiene lo dicho), *construcción* (cómo son construidos objetos y sujetos), y *variabilidad* (cómo mismas funciones pueden ser alcanzadas mediante el despliegue de recursos lingüísticos heterogéneos e incluso aparentemente contradictorios). Así se delineó un mapa de cómo mediante un discurso epocalista (DU GAY, 2007), se justifican acciones y posiciones, buscando legitimidad social en el intento de transformar fundamentalmente el corazón del trabajo docente y a la escuela como espacio social. Este mapa consta de tres ejes discursivos relevantes: la educación como problema, el gerencialismo como modelo, el nuevo profesionalismo docente como solución. Lo que aquí se presenta es el resultado de este análisis, para lo cual se utiliza material textual representativo con el fin de ilustrar el funcionamiento de la totalidad del corpus.

## LA EDUCACIÓN COMO PROBLEMA

Este primer eje se caracteriza por instalar a la educación en un contexto particular que caracterizaría a nuestro tiempo, y, en el cual, la educación tiene un rol fundamental, sin embargo no lo estaría cumpliendo adecuadamente. La descripción de este contexto, puesto como una realidad en sí, independiente de los actores, sirve para dar cuenta de una educación que falla, que está en problemas. Por ello, el cambio y la transformación se justifican.

La siguiente cita corresponde al inicio de un discurso presidencial con motivo

de la presentación de la reciente reforma que busca dar mayor poder a los directores, profundizando el impacto de la política de evaluación e incentivos.

En la sociedad moderna, la sociedad del conocimiento y la información, una educación de calidad hace muchas veces la diferencia entre un mundo de oportunidades y una vida de frustraciones. Desgraciadamente, en el Chile de hoy, son pocos los niños y jóvenes que acceden a una educación de verdadera calidad, y demasiados a los que, simplemente, se les cierran todas las puertas. Una educación de calidad es la madre de todas las batallas. Y esta batalla no podemos seguir postergándola, ni mucho menos perderla.

Discurso Presidente de La República Sebastián Piñera. CHILE. (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2010, p. 01)

Mediante descripciones de tipo factual, coincidentes con lo que Mukay y Gilbert han llamado discurso empiricista (POTTER, 1998), se construyen construir versiones de objetos y personas como algo sentido, que *es así*, de modo que las valoraciones incluidas en esas versiones no requieren de mayor justificación. Es así como se instala una descripción del mundo, “*la sociedad del conocimiento y la información*”, como un contexto que tiene una naturaleza propia a la cual hay que adaptarse. Esto se plantea bajo una relación dicotómica: “*la diferencia entre un mundo de oportunidades y una vida de frustraciones*”. Esta dicotomía tiene claros efectos normativos: es necesario actuar en consecuencia. Tal como plantea Du Gay (2007), el discurso epocalista usa la dicotomía no sólo para distinguir el presente del pasado, sino que también con el fin de presentar alternativas de acción excluyentes entre sí que dejan muy bien en claro qué es lo que hay que hacer. Así la educación queda puesta al centro, “*la madre de todas las batallas*”. Siguiendo con esta metáfora bélica, esta ‘batalla’ parece estar perdiéndose: “*Desgraciadamente, en el Chile de hoy, son pocos los niños y jóvenes que acceden a una educación de verdadera calidad*”. Se está en desgracia, “*y esta batalla no podemos seguir postergándola, ni mucho menos perderla*”. He aquí el llamado a la movilización.

No hay que echarse la culpa unos a otros, todos somos culpables de lo que ocurre en la educación chilena, nadie puede evadir su responsabilidad. Saquemos adelante la educación y por lo tanto, saquemos adelante a Chile. Discurso Ministra de Educación Mónica Jiménez. CHILE. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2008a, p. 2-3).

En efecto, el mandato es claro, y es un problema de carácter nacional: “*saquemos adelante a Chile*”. Chile está atrás, y este problema es responsabilidad del estado

actual de la educación. El uso tácito del *nosotros* a través del “*todos somos culpables*”, hace de esto una responsabilidad compartida, lo que evita culpabilizar a algún actor particular (¿los docentes?), orientando a la movilización. Sin embargo, tal como lo muestra el segundo eje discursivo, la posibilidad de movimiento está claramente limitada. Como manifiesta Du Gay (2003, 2007), el uso de estas descripciones de contexto, con alternativas dicotómicas, sirve para señalar como camino imperativo el cambio en la política pública, y el cambio es claro: la adopción de un modelo managerial en la gestión de lo público.

## LA INSTALACIÓN MANAGERIALISTA

La siguiente cita resulta sumamente ilustrativa ya que indica el norte de lo que se busca justificar.

*Esta reforma es el más grande desafío y misión de nuestro Gobierno. Apunta al corazón de lo que todo padre y madre quiere para sus hijos. Una educación de calidad, como la que da un buen colegio particular pagado, que les abra las puertas de las oportunidades y el futuro, que les permita desarrollar todos los talentos que Dios les dio, ser buenas personas y alcanzar una vida más plena y más feliz. Discurso Presidente Sebastián Piñera. CHILE. (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2010; p. 1).*

Esta cita fija de un modo claro un horizonte a través de lo que, según el hablante, es “*el corazón de lo que todo padre y madre quiere para sus hijos. Una educación de calidad, como la que da un buen colegio particular pagado*”. Los colegios particulares pagados en Chile, son establecimientos que efectivamente funcionan como empresa privada, incluso sin las regulaciones menores a las que están sujetos aquellos establecimientos privados que reciben subvenciones estatales. El colegio particular pagado es el sinónimo más cercano en educación a la empresa privada: puede lucrar, y normalmente sus dueños lo hacen, y se somete a las mismas regulaciones laborales que cualquier otra empresa privada, entre otras características. Siguiendo al Presidente, es este tipo de educación el que “*abre las puertas de las oportunidades*”, alejando al sujeto de una “*vida de frustraciones*”. ¿Cómo se espera llegar a eso en educación pública en Chile? Las citas que siguen son clarificadoras:

*Lamentablemente, los resultados de calidad en nuestro país no se condicen con los esfuerzos y los recursos financieros que se han invertido. Esta situación afecta especialmente a la educación municipal que presenta importantes rigideces que el presente proyecto busca aminorar. Mensaje Presidencial al Parlamento. CHILE. (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2011, p. 2).*

*Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley que tiene por objeto mejorar la calidad y equidad de la educación escolar en nuestro país. Lo anterior, a través de la modernización del Estatuto Docente, introduciendo modificaciones que se orientan a fortalecer el rol de los directores de los establecimientos educacionales municipales y el ejercicio de la profesión docente. (Mensaje Presidencial al Parlamento). CHILE. (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2011, p. 1).*

La primera cita coincide con el ‘diagnóstico del problema de la educación’ descrito en el primer eje discursivo, sin embargo aquí se da claridad del tipo de cambio a buscar: ‘aminorar rigideces’, lo que coincide con las narrativas que han caracterizado las justificaciones de las reformas de Nuevo Management Público (THOMAS; DAVIES, 2005). En efecto, el cambio requerido para afrontar esta época pasa precisamente por transformar el ritmo lento y burocrático de la gestión pública, adoptando el dinámico movimiento que caracteriza a la empresa privada. La segunda cita concreta esta propuesta: la eliminación de rigideces refiere a *la modernización del Estatuto Docente*, la legislación que daba mayores garantías de estabilidad laboral a los docentes. Esto permitirá por una parte generar un nuevo ámbito de competencias para el director, quién podrá despedir docentes en función de la evaluación, y por otro lado se da mayor fuerza tanto a los castigos como a los incentivos ligados al sistema.

Las siguientes dos citas dan cuenta, de cómo la solución pasa, a nivel de la organización escolar por constituir al director, como el responsable individual de la gestión, reproduciendo los modelos de administración de las empresas privadas.

[...] Un buen director logra que toda la comunidad escolar (administrativos, profesores, alumnos y padres) se enfoque en objetivos compartidos y se haga responsable por el cumplimiento de ellos (PANEL DE EXPERTOS PARA UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD, 2010, p. 47).

[...] El Panel, en línea con la literatura internacional, con los esfuerzos que se realizan en otros países y con la experiencia que se ha ido acumulando en el país ha querido relevar la importancia que juegan los directores en el proceso educativo. Son ellos los responsables de cambiar la cultura que requieren los establecimientos para progresar de modo sostenido y perseverar en los logros alcanzados. Los directores exitosos se caracterizan, en general, por tener una orientación inclusiva, un foco institucional en el aprendizaje de los estudiantes, una administración eficiente y facilitadora de los cambios relevantes y una preocupación por combinar presión y apoyo a sus equipos. (PANEL DE EXPERTOS PARA UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD, 2010, p. 68).

Las citas precedentes corresponden al informe “Propuestas para fortalecer la profesión docente en el Sistema Escolar Chileno”, redactado para el Ministerio de Educación a inicios del 2010 por un panel de expertos compuesto por actores que han participado en el diseño de la política educativa desde 1990. Éste revisa las políticas de ‘fortalecimiento docente’, proponiendo medidas para darle mayor peso, constituyéndose en el principal sustento de la reforma aprobada recientemente. Tal como podemos apreciar, el rol del director toma especial relevancia. Así, la primera cita deja en claro quién es el responsable de la acción de los otros. Es el “*buen director*” el que “*logra*” que “*la comunidad escolar se enfoque en objetivos compartidos y se haga responsable por ellos*”. Si se lee esto con detención podemos apreciar que lo compartido, lo es no porque se establezca a partir de acuerdos entre los actores, o al menos de articulaciones entre ellos; por el contrario, es el ‘*buen director*’ el que ‘*logra*’ que la comunidad ‘*se enfoque*’ en ellos, constituyéndose en el sujeto agente de la acción, protagonista del devenir de la escuela. Este planteamiento imita fuertemente la literatura del Management caracterizada por narrativas en los acontecimientos aparecen protagonizados por un gerente, constituido como sujeto activo, héroe del devenir de la Empresa (TOWNLEY, 2002; PARKER, 2002).

La segunda cita se articula con la demanda anterior. En ella podemos apreciar cómo el discurso busca legitimidad mediante tres recursos distintos que coinciden finalmente en apelar a la autoridad de la experticia. La ‘*literatura internacional*’, la mención a ‘*los esfuerzos que se realizan en otros países*’, y, por último ‘*la experiencia que se ha ido acumulando en el país*’ son desplegados en la narración para justificar su insistencia en ‘*la importancia que juegan los directores en el proceso educativo*’. Ésta reside, según el panel, en que estos individuos son ‘*los responsables de cambiar la cultura que requieren los establecimientos*’.

La mención de la ‘cultura’ como algo posible de ser transformado mediante la acción de un agente individual coincide con la denominada *atomización analítica* (ver Bloor en TOWNLEY, 2002). Esta consiste en una operación de carácter retórico, mediante la cual la complejidad y heterogeneidad de un fenómeno, en este caso la cultura de la escuela, es reducida a una variable discreta fácilmente manejable por un sujeto que la puede cambiar mediante acciones unilaterales claramente identificables, que incluso, como señala el texto del panel pueden combinar *presión* y *apoyo a sus equipos*. Esta práctica lingüística que opera en el discurso que promueve los cambios en educación tiende a coincide plenamente con las estrategias retóricas que caracterizan a la difusión del managerialismo, la ideología que sostiene que todo puede ser mejor administrado si es administrado como una empresa privada (DU GAY, 2007; SISTO, 2007; TOWNLEY, 2002).

En definitiva este eje discursivo constituye al director como el agente individual que moviliza a la escuela: incluye, apoya, focaliza, presiona, administra. Todos estos actos son desde el individuo-director hacia el resto. El ejercicio de la influencia es unilateral. Así la comunidad educativa se reconfigura emergiendo como un campo organizado a partir de acciones individuales del director. Así, se nos muestra cómo, en el contexto de la construcción de las políticas públicas en Chile, se despliega el discurso epocalista para justificar al Nuevo Management Público como *la transformación necesaria* (CLARKE; NEWMAN, 1997; DU GAY, 2007; DAHL, 2009). Es así que se instala una nueva imagen para comprender el trabajo que hace la escuela basada en los siguientes vectores: a) el trabajo de una organización puede ser segmentado en actividades discretas e individuales, b) éstas deben ser administradas a partir de una cabeza central: la gerencia; d) la calidad de los desempeños individuales dependen de las competencias que tenga el individuo para realizar esos desempeños, e) estas competencias pueden ser medidas con eficacia mediante adecuados procesos de evaluación según estándares. f) Los buenos desempeños individuales pueden ser estimulados mediante incentivos económicos individuales. Stephen Ball ha señalado que esto se impone como un nuevo dogma, una nueva ortodoxia, “un nuevo marco discursivo para la política educativa, que promete mejorar la calidad y competitividad de la educación nacional, incrementando el control sobre las instituciones educativas por una parte, y por otra haciéndolas competir entre sí” (WITTMAN, 2008, p. 33-34).

Si el director queda constituido en el protagonista, entonces parece relevante revisar cómo se redefine el trabajo docente, y en qué consiste la ‘profesionalización’ que persiguen estas políticas.

## EL PROFESIONALISMO DOCENTE COMO SOLUCIÓN

El protagonismo del director va ligado al compromiso de los docentes con estándares de desempeño, y con una responsabilización de carácter individual por su actividad, lo cual se asegura mediante los incentivos económicos y el ofrecimiento de un modelo de desarrollo profesional emprendedor. Las siguientes dos citas muestran cómo el docente queda puesto al centro de la reforma, si bien, no el protagonista, sí un ejecutor fundamental en el espacio de aula.

[...] Uno de los consensos creados en el debate sobre calidad, reside en la centralidad del aula, de las prácticas de enseñanza y aprendizaje y del rol de los docentes (debidamente enmarcados en la calidad de la gestión escolar). Presentación del Ministro Marco de la Buena Enseñanza. CHILE. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2003, p. 41).

[...] En cuanto a los docentes, vemos en ellos al principal motor de esta reforma, ya que ésta se juega en el aula. El presente proyecto de ley y las demás medidas que ha tomado este gobierno [...] van dirigidas a recuperar el prestigio social que le corresponde a esta labor. Queremos que los mejores profesionales dediquen su vida a formar a los niños y jóvenes del mañana. En esa dirección, el proyecto de ley apunta a entregar mayores beneficios a los docentes de excelencia que actualmente se encuentran en ejercicio pero, a la vez, exigiéndoles un mayor compromiso. Mensaje Presidencial al Parlamento. CHILE. (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2011, p. 7).

Ambas citas instalan al trabajo docente como *central, principal motor* del cambio perseguido. Mediante la invocación del consenso, la primera cita da solidez a la versión promovida, en el contexto de una retórica defensiva que precisamente tiene el efecto de evitar la emergencia alternativas (POTTER, 1998). La segunda cita mantiene la noción de que la *reforma se juega en el aula*, justificando así una política que interpela a modificar el trabajo docente. Sin embargo agrega un recurso adicional que también tiene el efecto de reforzar la legitimidad de esto: “*van dirigidas a recuperar el prestigio social que le corresponde a esta labor*”. La mención a la recuperación del prestigio social de la docencia se conecta con preocupaciones previas relevantes en el gremio docente (VAILLANT, 2010). Esta conexión opera como una estrategia intertextual, mediante la cual los modelos de profesionalismo promovidos obtienen legitimidad, estrategia presente en la mayor parte del material analizado. Se conectan intereses y/o preocupaciones previas reenmarcándolas en los nuevos modelos y prácticas propuestas. Así la noción *profesores de excelencia*, a quienes se les debe hacer *entrega de mayores* beneficios, así como la exigencia de *mayor compromiso* emergen como nuevos referentes para el trabajo docente, pero protegidos por su conexión con esta preocupación previa, al presentarse como el modo mediante el cual la profesión puede recuperar el prestigio social perdido. Todo ahora reenmarcado en el contexto de los nuevos discursos acerca del profesionalismo.

Así emerge la demanda a la transformación del trabajo docente: La profesión docente debe renovarse con urgencia para estar en condiciones de enseñar a las nuevas generaciones las capacidades y destrezas que les permitirán sobrevivir con éxito en esta era de la información. Presentación del Ministro de Educación, Sergio Bitar. CHILE. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2003, p. 2).

De este modo se va configurando el terreno en el cual el profesor obtendrá los referentes con los cuales no sólo deberá guiar su accionar, sino que también su

propia identidad como trabajador. Este nuevo marco se compone de dos elementos relevantes que se interconectan: por un lado el profesor como un cumplidor de estándares, y por otro como un profesional con un futuro emprendedor. Todo esto en el marco de la consideración del trabajo docente como un trabajo individualizado.

Si el director se constituye en el gran héroe del devenir de la escuela chilena visualizando un futuro, logrando que la comunidad se enfoque en esto, y cambiando la cultura, el profesor se constituye en un ejecutor de un marco preestablecido de actuación, con el cual es evaluado.

En él (Marco de la Buena Enseñanza que establece no sólo directrices sino que indicadores de desempeño) se establece lo que los docentes chilenos deben conocer, saber hacer y ponderar para determinar cuán bien lo hace cada uno en el aula y en la escuela. Presentación del Ministro de Educación, Sergio Bitar. CHILE. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2003, p. 5).

Este es un elemento esencial en el discurso oficial. El trabajo docente es de carácter y responsabilidad individual. Sin embargo lo que debe hacer, saber, conocer, etc., está claramente prescrito en estándares y directrices. De modo que el sujeto gestor y autor de su actuar, queda enmarcado por su apelación como *ejecutor de estándares*. La instalación de estándares de desempeño como marco de la acción profesional y de la evaluación de ésta, va a ser uno de los elementos claves del discurso oficial mediante el cual se difunde la política. Sin embargo, el correcto ejecutor de estándares tiene una carrera de desarrollo profesional desafiante como promesa:

En lo medular, esta política se propone ofrecer oportunidades de desarrollo profesional a partir del diagnóstico que ofrece el sistema de evaluación del desempeño docente [...] Hay muchas experiencias exitosas, desde la del docente acreditado que ya no quiso abandonar la docencia en busca de mejores posibilidades económicas y optó por seguir haciendo clases, a lo menos, por los próximos diez años [...] la del docente de excelencia que se ha hecho cargo del diseño y seguimiento de los Planes de Superación Profesional de su comuna, o de aquel que supo aprovechar el reconocimiento público de sus méritos para convertirse en asesor educacional del Alcalde de su comuna e influir desde allí por el mejoramiento de la calidad de la educación. Discurso Ministra de Educación Mónica Jiménez. CHILE. (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2008b, p. 6).

El texto precedente corresponde a un material mediante el cual el Ministerio de

Educación difunde las oportunidades profesionales ligadas a la evaluación docente. Tal como se puede apreciar el cumplimiento de estándares queda ligado a un nuevo futuro, el de alguien que incluso puede constituirse en asesor del Alcalde. En todas las imágenes ofrecidas se aprecia un individuo que toma decisiones en función de sus conveniencias, sean éstas las económicas (debido a los incentivos no deja la profesión), o las de asumir responsabilidades individuales mayores en relación a su profesión: dirigir los planes de superación a nivel comunal o constituirse en asesor del Alcalde. Aquí resulta relevante la noción de *reconocimiento público de sus méritos*, que va asociado a la carrera profesional ofrecida que culmina con la acreditación y la integración a la Red de Maestros de Maestros. Con ello se instala un referente nuevo para comprender el trabajo docente, ya bajo la lógica de cumplimiento de estándares y proyección de una trayectoria siempre individual. Esto transforma radicalmente los significados construidos históricamente en torno al trabajo docente.

## CONCLUSIONES Y DISCUSIONES

En este artículo hemos visto al discurso epocalista funcionando para justificar la transformación del trabajo docente y de la educación en Chile bajo los modelos propios del Nuevo Management Público. Mediante la instalación de un contexto descrito como inevitable, se presenta una demanda de cambio a la educación que pasa fuertemente por la transformación de los modos de organización de la escuela indicando como la única vía posible un modelo inconfundiblemente managerial para guiar la educación pública. Así el director emerge como héroe y figura, responsable de la visión y la guía, gestor y cabeza racional que guiará a la escuela. El docente aparece entonces como un ejecutor cumpliendo estándares, lo que le permite alcanzar excelencia profesional. El logro de esta excelencia le abre nuevos caminos de desarrollo profesional siempre fuera de la escuela. La escuela queda así convertida al 'buen camino' al tomar como modelo a la empresa privada.

Sin embargo hay una palabra que ha desaparecido a la hora de hablar de escuela y educación: *comunidad*. En efecto, el discurso con el cual buscan instalarse los nuevos modelos en política pública presenta como una demanda ineludible para las instituciones su flexibilidad y adaptabilidad, a la vez que el cumplimiento de altos estándares de calidad, siempre usando como modelo la empresa privada, pero no una microempresa familiar, o una cooperativa de trabajo. Más bien el modelo es la gran empresa. Tal como Amelie Rorty ha señalado (DU GAY, 2007), las prescripciones emergidas en contextos particulares, como lo es en este caso la gran empresa privada, refieren a esos contextos, es ahí donde tienen su sentido. Sin embargo la fuerza

retórica con la que se instala el managerialismo utilizando el discurso epocalista, con sus dicotomías trágicas, tiene el riesgo de silenciar precisamente aquellas formas de gestión y articulación colectiva que han sido relevantes para la construcción de la escuela pública. La negación de la especificidad de las circunstancias y de los procesos colectivos, para promover los principios empresariales puede, tal como lo ha señalado Du Gay (2007) coartar la capacidad de las organizaciones para perseguir sus propósitos específicos. Ranson (2008) coincide en esto, al destacar que precisamente el trabajo docente históricamente se ha construido con otros referentes. Estos en la actualidad siguen modelando el desempeño cotidiano, muchas veces con resultados satisfactorios incluso para los nuevos estándares.

## REFERÊNCIAS

BATTAGLIO, P. Privatization and its challenges for human resource management in the Public Sector. *Public Personnel Administration*, Thousand Oaks (USA), v. 29, n. 3, p. 203-206, 2009.

BECA, C. *Acciones de desarrollo profesional en Chile: su impacto en las prácticas docentes*. Santiago: CPEIP, 2005.

BILLIG, M. *Arguing and thinking*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

BITAR, S. *Presentación del ministro de educación en Mineduc: Marco para la Buena Enseñanza*. Santiago: MINEDUC, 2003.

CARNOY, M.; MCEWAN, P. Does privatization improve education? The case of Chile's national voucher plan. En: PLANK; SYKES (Ed.) *Choosing choice: school choice in international perspective*. New York: Teachers College Press, 2003.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. *The managerial state*. London: Sage, 1997.

DAHL, H. M. New public management, care and struggles about recognition. *Critical Social Policy*, London, v. 29, n. 4, p. 634-654, 2009.

DU GAY, P. The tyranny of the epochal: change, epochalism and organizational reform. *Organization*, v. 10, n. 4, 663-684, 2003.

\_\_\_\_\_. *Organizing identity*. London: Sage, 2007.

GARCÍA HUIDOBRO, J. E. El desafío de la educación chilena de cara al Bicentenario, En: FIGUEROA, M; VICUÑA, M. (eds). *El Chile del bicentenario. Aportes para el debate*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2008.

GLEESON, D; KNIGHTS, D. Challenging dualism: public professionalism in 'troubled' times. *Sociology*, London, v. 40, n. 2, p. 277-295, 2006.

GUNTER, H. Policy and workforce reform in England. *Educational Management Administration & Leadership*. London, v. 36, n. 2, p. 253-270, 2008.

IBÁÑEZ, T.; IÑIGUEZ, L. Aspectos metodológicos de la psicología social aplicada. En: ALVARO, J. L.; TORREGROSA, J. R.; GARRIDO, A. (Eds.). *Psicología social aplicada*. Madrid: McGraw-Hill, 1996.

REU, Sorocaba, SP, v. 37, n. 1, p. 123-141, jun. 2011

- IÑIGUEZ, L.; ANTAKI, Ch. El Análisis del discurso en psicología social. **Boletín de Psicología**, Valencia, n. 44, p. 57-75, 1994.
- MAXCY, B. New Public Management and district reform: managerialism and deflection of local leadership in a Texas school district. **Urban Education**, Thousand Oaks (USA), v. 44, n. 5, p. 489-521, 2009.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. **Marco de la Buena Enseñanza**. Santiago: Ministerio de Educación, 2003a.
- \_\_\_\_\_. Presentación del ministro de educación, Sergio Bitar. En: Ministerio de Educación, **Marco de la Buena Enseñanza**. Santiago: Ministerio de Educación, 2003b.
- \_\_\_\_\_. Desarrollo Docente ¿Algo más que perfeccionamiento? **Revista de Educación**, Santiago, n. 37, 2-4, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Discurso Ministra de Educación Mónica Jiménez IV Encuentro Nacional sobre Formación Docente**. Santiago: Ministerio de Educación, 2008a. Disponible en <http://www.mineduc.cl/biblio/documento/200811250937260.20.10.08encuentronacionalsobreformaciondocente.doc>
- \_\_\_\_\_. **Discurso Ministra de Educación Mónica Jiménez IV Encuentro Anual de Educación y Empresa**. Santiago: Ministerio de Educación, 2008b. Disponible en <http://www.mineduc.cl/biblio/documento/200811201216330.191108ENEDUC.doc>
- NÚÑEZ, I. La Formación de docentes. Notas históricas. En: ÁVALOS, B. (Ed.) **Profesores para Chile**. Historia de un proyecto. Santiago: Ministerio de Educación, 2002.
- NÚÑEZ, I. **La identidad de los docentes: una mirada histórica**. Santiago: PIIE, 2004.
- PANEL DE EXPERTOS PARA UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD. **Propuestas para Fortalecer la Profesión Docente en el Sistema Escolar Chileno**. Santiago: Ministerio de Educación, 2010.
- PARKER, M. **Against management**. Cambridge: Polity, 2002.
- POTTER, J. **La representación de la realidad**. Barcelona: Paidós, 1998.
- POTTER, J.; WETHERELL, M. **Discourse and social psychology**. London: Sage, 1987.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Discurso Presidente Sebastián Piñera 21 de noviembre 2010**. Santiago: Presidencia de la República, 2010. Disponible en <http://www.prensapresidencia.cl/default.aspx?codigo=9652>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que Inicia un Proyecto de Ley de Calidad y Equidad de la Educación. En: BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (ed.) **Historia de la Ley N° 20.501 Calidad y Equidad de la Educación**. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional, 2011.
- RANSON, Stewart. The changing governance of education. **Educational Management Administration & Leadership**, London, v. 36, n. 2, p. 201-219, 2008.
- SISTO, V. Managerialismo y Trivialización de la Universidad. **Nomadas**, Bogotá, v. 27, p. 8-21, 2007.
- SWANN, M., MCINTYRE, D., Pell, T., HARGREAVES, L; CUNNINGHAM, M. Teachers' conceptions of teachers professionalism in England in 2003 and 2006. **British Educational Research Journal**, London, v. 36, n. 4, p. 549 - 571, 2009.

THOMAS, R.; DAVIES, A. Theorizing the micropolitics of resistance: New Public Management and managerial identities in the UK public services. **Organization Studies**, London, v. 26, n. 5, p. 683-706, 2005.

TOWNLEY, B. Managing With Modernity. **Organization**, London, v. 9, n. 4, p. 549-575, 2002.

VAILLANT, D. Atraer y retener buenos docentes: políticas para Latinoamérica. In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2010, Toronto, Canada. Paper... Canada, 2010.

WETHERELL, M., TAYLOR, S.; YATES, S. **Discourse as data: a guide for analysis**. London: Sage, 2001.

WITTMANN, E. Align, Don't Necessarily Follow. **Educational Management Administration & Leadership**, London, v. 36, n. 1, p. 33-54, 2008.