

REGULACION, INCENTIVOS Y REMUNERACIONES DE LOS PROFESORES EN CHILE

Alejandra Mizala*
Pilar Romaguera

RESUMEN

En este trabajo se revisa la normativa laboral vigente para los profesores, considerando las diferencias entre los distintos tipos de establecimientos educacionales. Asimismo, se caracteriza a los profesores desde el punto de vista de su educación, edad y nivel socioeconómico, considerando elementos como su satisfacción con la profesión y su evaluación de las condiciones de trabajo. Se estiman indicadores de desempeño docente y se vincula el desempeño con los salarios de los profesores. Finalmente, se describe brevemente el sistema nacional de evaluación del desempeño docente (SNED) y se analiza su rol como un instrumento que incorpora incentivos monetarios a los profesores de los establecimientos subvencionados del país.

Clasificación JEL: I20

Palabras claves: normativa laboral, desempeño, incentivos, remuneraciones

* Este estudio forma parte del Proyecto Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Universidad de Stanford/BID. Las autoras agradecen el apoyo financiero de Fondecyt proyecto N°1000936 y los comentarios de Iván Nuñez.

Introducción

La reforma educacional que Chile está implementando requiere para su éxito que los maestros se pongan a la cabeza de ésta, y para ello es necesario fortalecer la profesión docente y la carrera de pedagogía. Diseñar políticas efectivas hacia los maestros supone estudiar las características socioeconómicas y motivacionales de éstos, así como los incentivos y factores institucionales que influyen en su desempeño profesional. Este es el objetivo de este trabajo.

En el último tiempo ha habido un gran interés de los centros académicos por estudiar los efectos que las reformas educacionales han tenido en el desarrollo del sector educacional y en la calidad de la educación. Se ha investigado el desempeño de los establecimientos educacionales diferenciándolos de acuerdo a su dependencia, particulares pagados, particulares subvencionados y municipales (Carnoy y McEwan, 2000a y 2000b; Mizala y Romaguera, 1998, 2000a y 2000b; Sapelli y Vial, 2001; Tokman, 2001; Bravo et al, 1999; Aedo, 1997; Aedo y Larrañaga, 1994; Rodríguez, 1988). También se ha investigado la eficiencia técnica de los colegios (Mizala, Romaguera y Farren, 1998). Se han analizado las virtudes y defectos del sistema de financiamiento de la educación vigente en el país desde comienzos de los años 80 (González, 1998) y se ha estudiado la gestión de la educación municipal (González, 1996). Asimismo se ha discutido la relevancia de las reformas implementadas en Chile con posterioridad a 1990 (Cox y González, 1998). Sin embargo, el tema de los docentes en Chile ha sido poco investigado, y de hecho las líneas de intervención en este ámbito se han diseñado sobre la base de estudios internacionales.

Parte importante de este trabajo se basa en información que no estaba disponible en el país y que fue recolectada a través de encuestas a profesores. La encuesta fue aplicada a una muestra aleatoria de 800 docentes de enseñanza básica del Gran Santiago en 1998¹. Así también se utiliza una encuesta aplicada a 400 maestros de establecimientos subvencionados destinada a conocer las percepciones que éstos tienen acerca del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) en aplicación desde el año 1996².

El trabajo está organizado de la siguiente forma, la primera sección revisa la normativa laboral vigente para los profesores, considerando las diferencias entre los distintos tipos de establecimientos educacionales. La segunda sección caracteriza a los profesores desde el punto de vista de su educación, edad y nivel socioeconómico, también considera elementos como su satisfacción con la profesión y su evaluación de las condiciones de trabajo. La tercera sección analiza el comportamiento de los salarios de los profesores, presenta algunas mediciones de desempeño y vincula el desempeño con los salarios. La cuarta sección describe brevemente el sistema nacional de evaluación del desempeño docente (SNED) y analiza su rol como un instrumento que incorpora incentivos monetarios a los profesores de los establecimientos subvencionados del país.

¹ Esta encuesta fue diseñada y aplicada en el contexto de un estudio realizado por el BID en varios países de la región, ver Mizala *et al* (2000).

² Esta encuesta se aplicó a una muestra de docentes que trabajan en establecimientos que habían obtenido dos veces consecutivas (1996-97 y 1998-99) el incentivo monetario asociado al SNED y a una muestra que no había obtenido este premio en ninguna de las dos ocasiones. En el anexo se presentan las fichas técnicas de las encuestas.

I. Normativa laboral³

Las normas que rigen a los profesores difieren entre el sector municipal y los sectores particular subvencionado y particular pagado. Estas decisiones estaban centralizadas hasta 1980, fecha en que comienza el proceso de descentralización en que los establecimientos educacionales del sector público pasaron a depender directamente de los municipios. En ese momento los profesores perdieron su condición de trabajadores públicos, y comenzaron a regirse por el Código del Trabajo válido para los empleados del sector privado, sin cláusulas especiales, ni siquiera respecto a remuneraciones. La única excepción respecto al Código del Trabajo era el impedimento de negociar colectivamente, el que afectaba a todos los empleados municipales.

El traspaso a los municipios y la pérdida de su condición como trabajadores públicos fue un cambio extremadamente duro para los docentes, quienes nunca lo aceptaron ya que iba en contra de la cultura docente (Nuñez, 2001). Es por ello que con el advenimiento de la democracia en 1990 surgen fuertes presiones desde el profesorado para cambiar esta situación, las que se concretizan en el Estatuto Docente.

El Estatuto Docente, aprobado en 1991, volvió a centralizar decisiones sobre contratos y remuneraciones de los profesores de establecimientos municipales. La negociación centralizada de remuneraciones no está establecida en la ley, pero es una consecuencia de la creación de una escala nacional que hace homogéneas las rentas de los docentes, en la práctica, la negociación de remuneraciones ha tenido las características de un monopolio bilateral (Marcel, 1993, González, 1998). Posteriormente, en septiembre de 1995 se aprueban una serie de disposiciones que flexibilizaron el Estatuto Docente, las que entran plenamente en vigencia recién a partir de 1997.

El Estatuto Docente se aplica a todos los profesionales de la educación, cualquiera sea el tipo de establecimiento educacional donde trabajan. Sin embargo, el Estatuto configura de manera diferenciada los contratos de los docentes dependiendo de donde trabajan. Aquellos que se desempeñan en establecimientos municipales se rigen por el tipo de contrato que se denomina carrera docente. En contraste, en el mismo Estatuto Docente se establece que aquellos docentes que se desempeñan en el sector particular se rigen por un contrato privado, regulado por las normas del Código del Trabajo que se aplica a todos los trabajadores del sector privado, excepto en determinadas normas referidas a la jornada laboral, los feriados legales y la terminación del contrato, donde se le exige al empleador pagar una indemnización adicional equivalente a los meses que faltaren para el fin del año laboral en curso⁴. Se establece además que los docentes del sector particular tienen derecho a negociar colectivamente de acuerdo a la normativa del sector privado, pudiendo de común acuerdo entre las partes, someterse a las normas vigentes para los municipales.

A continuación se describen las normas sobre contratación y despido, y las normas salariales que rigen para los profesores de los tres tipos de establecimientos educativos en Chile.

³ Esta sección está basada en Mizala *et. al.* (2000).

⁴ Ver González (1999) para un análisis detallado de los diferentes contratos a los que están sujetos los profesores en Chile.

1.1 Normas sobre contratación y despido

El cuadro 1 presenta una comparación de la normativa actualmente vigente respecto a contratación y despido.

Para que los docentes se incorporen en calidad de titulares a una dotación municipal (como se verá más adelante se trata de “horas titulares”, no cargos), deben ingresar por concurso público de antecedentes. Estos concursos deben ser suficientemente publicitados, con convocatorias nacionales al menos dos veces al año. A su vez, los docentes también pueden ser contratados para desempeñar labores transitorias, experimentales, optativas o de reemplazo de titulares. Estos últimos no pueden exceder el 20% del total de horas de la dotación del municipio⁵, ni pueden cumplir funciones directivas. Como cada docente debe postular al municipio de su elección, en la práctica el profesor decide la comuna donde trabajará, cuestión que probablemente no ocurre en el sector público de otros países, donde existe un único empleador nacional.

En cada municipio deben formarse anualmente comisiones calificadoras de concursos para las funciones docente directiva y técnico-pedagógica; de enseñanza media; de enseñanza básica y pre-básica. Estas son integradas por: el director de Departamento de Administración Educacional Municipal (DAEM) o Corporación⁶ o su representante, el director del establecimiento donde se ha producido la vacante; y un docente elegido por sorteo entre los pares de la especialidad⁷.

En el concurso se debe asignar un puntaje ponderado al desempeño profesional (si lo hubiere), antigüedad en el ejercicio docente y perfeccionamiento realizado. Se debe dar preferencia para ingresar a cargos directivos y técnico-pedagógicos a quienes acrediten estudios de administración, supervisión, evaluación u orientación vocacional. En el caso de jefaturas de DAEM también se exige que tengan grado académico en el área de educación, a menos que no haya interesados. La comisión debe ordenar a los postulantes en orden decreciente y el Alcalde dentro de cinco días debe nombrar al que ocupa el primer lugar, y en caso de que éste renuncie deberá proceder en estricto orden de precedencia.

En los años ochenta todos los directores de establecimientos municipales fueron designados ejecutivamente por la autoridad gubernamental. En el proyecto de Estatuto Docente de 1991, el gobierno de la Concertación proponía llamar a concurso a todos los directores, pero los partidos de oposición al gobierno se opusieron y el Estatuto tuvo que reconocerles titularidad por majestad de la ley.

En la reforma de 1995 al Estatuto Docente se estableció la duración de cinco años en el cargo para los directores de establecimientos, al cabo de los cuales se debe realizar un nuevo concurso; sin embargo, esta medida no opera con efecto retroactivo. En el caso que el

⁵ A menos que no haya sido posible llenar los cargos por concurso porque no hubo postulantes o éstos no fueron adecuados, o en los establecimientos cuya dotación fuere inferior a cinco profesores.

⁶ Algunos municipios organizaron la administración de los “servicios traspasados” como educación en Corporaciones que son instituciones de derecho privado. La creación de las Corporaciones fue declarada ilegal por el organismo contralor del sector público, pero se le permitió seguir operando a las que ya habían sido creadas. En el resto de las comunas los servicios de educación son administrados por el Departamento de Administración Educacional Municipal (DAEM).

⁷ Previo a 1995 se incluía dos docentes y dos directores, además de un ministro de fe designado por el jefe del departamento provincial sin derecho a voto.

director en ejercicio pierda el concurso tendrá derecho a desempeñarse en otras funciones en establecimientos del mismo municipio hasta por el mismo número de horas que ejercía antes de ser nombrado director sin necesidad de concurso. Si ello no fuera posible tendrá derecho a una indemnización de un mes por cada año servido para el sostenedor o fracción superior a seis meses con tope de once meses o la indemnización a todo evento que hubiesen pactado conforme al Código del Trabajo.

En contrapartida, el proceso de selección de profesores en el sector privado no está normado fuera de la normativa regular del Código del Trabajo. El contrato a plazo fijo tiene una duración de un año laboral docente (marzo a febrero), a menos que la contratación se haya producido durante el año, por la necesidad de reemplazar a un docente que abandona el empleo. El contrato se puede renovar por otro año laboral, pero a partir de ese momento pasa a ser indefinido. Para contratar a un docente para una actividad extraordinaria o especial que por su naturaleza tenga una duración inferior al año escolar, el contrato debe estipular una fecha de inicio y una de término.

La facultad de poder contratar por un año a plazo fijo posibilita que el empleador privado evalúe el rendimiento de sus nuevos contratados antes de renovarles el contrato, período de prueba que no está disponible para el sector municipal, a menos que el docente entre a contrata, lo que no requiere concurso público. Si bien la mayoría de los establecimientos del sector particular subvencionado tienen la costumbre de renovar automáticamente el contrato a plazo fijo sin mediar un sistema de evaluación, pareciera que los establecimientos particulares pagados sí están considerando este primer año como un período de prueba. Al respecto pueden distinguirse básicamente:

- i) Un mecanismo establecido - e incluso en algunos casos diseñado por empresas externas vinculadas al área evaluación- que se aplica a todos los docentes recién ingresados. Este sistema pretende ser objetivo en el momento de evaluar desempeño y dejar fuera factores más subjetivos (percepción, opinión). Busca también garantizar que el docente contratado no será objeto de despido por razones extra-profesionales. Por último, intenta que los padres y la propia comunidad docente puedan confiar en que el desempeño de aquellos docentes que se integran por primera vez al establecimiento será medido con rigurosidad y que no permanecerán docentes de menor calidad relativa.
- ii) Una modalidad de simple observación por parte del equipo directivo. Por definición, ésta conlleva un mayor grado de subjetividad que la anterior y se restringe a la opinión y percepción de actores claves del establecimiento. Esta es la forma más utilizada en los establecimientos medios y pequeños. En general, no existe una norma que obligue a los establecimientos a efectuar una evaluación sistemática de los profesores nuevos.

Cuadro 1
Comparación de Normas Laborales

	Municipal	Particular
Tipos de contrato	- Titulares - Contratas	- Indefinido - Plazo fijo - Reemplazo
Contenido mínimo contratos	a) Tipo funciones (directivo; técnico pedagógico o de aula). b) Número de horas cronológicas semanales c) Jornada de trabajo d) Nivel o modalidad cuando corresponda e) Fecha de ingreso	a) Idem b) Lugar y horario, incluyendo tiempo de traslado entre establecimientos de un mismo empleador c) Idem, con especificación funciones. d) Duración del contrato
Causales de término de la relación laboral	a) Renuncia voluntaria b) Falta de probidad, conducta inmoral o incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función establecidas fehacientemente en un sumario c) Término del período (válido sólo para contratas) d) Obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia de un régimen previsional respecto a las respectivas funciones docentes e) Fallecimiento f) Calificación en lista de demérito por 2 años consecutivos g) Salud irrecuperable o incompatible con el desempeño de su función h) Pérdida sobreviniente de algunos de los requisitos de incorporación a una dotación docente i) Supresión de horas	a) Renuncia voluntaria. b) Mutuo acuerdo de las partes c) Causales imputables al trabajador (incluye, entre otros, no concurrir durante 2 días seguidos, 2 lunes al mes o un total de 3 días durante el mismo período; falta de probidad e injurias; incumplimiento de obligaciones del contrato; abandono del trabajo). d) Vencimiento del plazo o conclusión del trabajo que dio origen al contrato, para plazo fijo y reemplazo respectivamente. e) Necesidades de la empresa (racionalización; bajas en productividad; condiciones de mercado; falta de adecuación del trabajador).
Procedimiento con respecto a faltas graves	Sumario	Despido por causas imputables al trabajador
Jornada	44 horas máximo para un mismo sostenedor	44 horas en el sector subvencionado, 48 en el particular

Fuente: Mizala *et al* (2000).

Los contratos de trabajo son individuales y generalmente deben especificar sólo los aspectos mencionados en el cuadro 1. Los maestros de los colegios particulares pueden negociar colectivamente, sólo los docentes de establecimientos municipales no pueden hacerlo. Estas negociaciones siguen un proceso con etapas normadas en el Código del Trabajo (González, 1996), y pueden establecer todo tipo de beneficios superiores a los establecidos por ley.

Las normas sobre despidos también están resumidas comparativamente en el cuadro 1. En el caso municipal, las causales más relevantes son: calificación en lista de demérito por dos años consecutivos, salud irrecuperable o incompatible con el desempeño de su función y supresión de horas. La causal ser calificado en lista de demérito requiere la operación de un sistema individual de calificaciones, que pese a haber sido establecido en la ley en 1991, ha sido pospuesto hasta ahora por decreto ministerial debido a presiones del Colegio de Profesores. Recién en el acuerdo firmado entre el MINEDUC y el Colegio de Profesores, que se tradujo en la ley dictada a fines de enero del 2001 (Ley N° 19.715), se estableció un sistema individual de evaluación del desempeño profesional de los docentes, el que sería aplicado sólo a partir del año 2003.

Las causales de salud y supresión de horas fueron introducidas en 1995⁸, pero el procedimiento para aplicar esta última causal quedó detalladamente normado en la ley⁹, por el temor que provocaba la discrecionalidad de su uso.

Para comprender la causal de supresión de horas es necesario entender el concepto de dotación. La ley la define como “el número de horas cronológicas de trabajo semanales” que requiere el funcionamiento de los establecimientos y la administración municipal. La dotación debe fijarse anualmente en el PADEM¹⁰ (Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal), en consideración al número de alumnos del establecimiento, por niveles y cursos y según el tipo de educación y la modalidad curricular, cuándo éstas sean de carácter especial. La ley permite cinco causales de adecuación de las dotaciones:

- i) Variación en el número de alumnos;
- ii) Modificaciones curriculares;
- iii) Cambios en el tipo de educación que se imparte;
- iv) Fusión de establecimientos educacionales;
- v) Reorganización de la entidad de administración educacional.

⁸ Antes de esa fecha, cuando la institución de salud encargada de detectar las enfermedades profesionales declaraba que un docente ya no era, por problemas de salud, apto para ejercer la docencia de aula, el municipio debía reubicar a éste en otras funciones, y no podía despedirlo. Actualmente puede hacerlo, y el docente puede jubilarse de acuerdo a lo dispuesto para estas situaciones. La clarificación que la dotación es comunal levanta las restricciones respecto a trasladar a los docentes a otro establecimiento.

⁹ Se debe proceder primero por los contratados de la asignatura y nivel donde se suprimen las horas, después con los peor calificados y en caso de estar todos en igualdad de condiciones se debe ofrecer la posibilidad de renuncia voluntaria, con derecho a la indemnización descrita más abajo. Si nadie ejerce esa opción puede decidir el Alcalde o el Gerente de la Corporación respectiva. El docente puede reclamar al Tribunal del Trabajo competente si estima que el procedimiento no fue aplicado correctamente, y en caso que el juez acoja el reclamo, ordenará reincorporar al reclamante.

¹⁰ El PADEM es un instrumento “sui generis” de gestión que requiere solemnidades democráticas como basarse en las propuestas de las escuelas, ser reconocido por el Consejo Económico y Social y, lo más importante ser aprobado por el Consejo Municipal electo democráticamente.

Si por alguna de las causales anteriores la “dotación” disminuye, debe procederse a una “supresión de horas”¹¹. Esta supresión de horas debe apoyarse en las causales de cambio en la dotación, lo que a su vez debe fundamentarse en el PADEM, lo que a su turno restringe el ajuste a una vez al año, y con efecto a partir de marzo del año siguiente.

Tanto la causal supresión de horas como la causal necesidades de la empresa en el sector particular, dan lugar al pago de indemnizaciones de un mes por cada año de servicio para el mismo empleador. En el caso municipal, la supresión de horas puede también ser parcial, lo que implicará el pago de indemnización por la fracción suprimida. Para prevenir abusos, se estableció que el docente no podía reincorporarse al mismo municipio dentro de los 5 años siguientes, a menos que devolviese la indemnización incrementada por intereses.

Contrariamente al sector privado, donde las faltas graves dan lugar a la separación inmediata de funciones, en el sector municipal es necesario un sumario, lo que representa una salida lenta y costosa. Tanto el proceso para acoger la queja como la posterior tramitación de ésta, en caso de ser acogida, se encuentran normadas.

Por otra parte, en Chile no existen normas respecto a promoción de profesores. En el sector municipal, donde pudiera haberlas habido, existen sólo tres categorías de funciones, y no una “planta” o “carrera funcionaria” como alguna vez existió en los establecimientos fiscales. La diferencia legal entre las funciones se reduce a la pequeña “asignación de responsabilidad” que veremos en la sección siguiente.

1.2 Normas salariales¹²

El Estatuto Docente fue el instrumento legal a través del cual se elevó, homogeneizó y estructuró el sistema de remuneraciones docentes, estableciendo las siete primeras asignaciones del cuadro 2 e indexando la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN) al reajuste de remuneraciones del sector público. En el sector particular subvencionado y en el regido por el decreto ley N° 3.166, la norma legal estableció que su renta no podía ser inferior al mínimo indicado en la ley, que en ese momento fue equivalente a la R.B.M.N.

En los acuerdos sobre remuneraciones entre el Ministerio y el Colegio de Profesores se establecieron las restantes bonificaciones del cuadro 2. En el acuerdo de 1993 se establecieron la Unidad de Mejoramiento Profesional (UMP) y la UMP complementaria y en el de 1995 se establecieron la bonificación proporcional, el ingreso mínimo y la bonificación por desempeño difícil. Los acuerdos posteriores han modificado fundamentalmente la R.B.M.N. e incrementado el ingreso mínimo. El resultado es una escala salarial difícil de comprender por cada docente individual, lo que dificulta su funcionamiento como incentivo.

¹¹ Los departamentos provinciales de educación pueden observar las dotaciones fijadas en la medida que no respeten las relaciones entre profesionales de la educación necesarios, horas cronológicas y número de alumnos y cursos. Aunque esta observación en ningún caso puede obligar a un incremento en la dotación, la ley de subvenciones establece un número máximo de alumnos por curso y mínimo de profesores para impartir los planes y programas dados los cursos. La primera es un máximo de 45 alumnos por curso, excepto para educación especial o diferenciada (15) y cursos combinados de primero a sexto básico en escuelas rurales (35). Violar estas disposiciones es considerado falta grave, con sanciones económicas al sostenedor.

¹² En esta sección se describen las normas salariales a que están afectos los docentes, las cifras sobre remuneraciones se verán posteriormente.

Además cada municipio puede establecer sus propias asignaciones, como de hecho ocurre en los que cuentan con mayores recursos.

Cuadro 2
Asignaciones de Remuneraciones Aplicables al Sector Municipal
(en \$ de 2001)

CONCEPTO	Monto o porcentaje
Remuneración Base Mínima Nacional	\$5.927 y \$6.238 por hora para básica y media respectivamente
Asignación de Experiencia	Hasta un 100% de la R.B.M.N. con 15 bienios o más
Asignación de Perfeccionamiento	Hasta un 40% de la R.B.M.N.
Asignación de Desempeño en Condiciones Difíciles	Hasta un 30% de la R.B.M.N.
Asignación por Responsabilidad Directiva y Técnico-Pedagógica	Hasta un 20% de la R.B.M.N. y hasta un 10% respectivamente
Complemento de zona	% de R.B.M.N. de acuerdo a D.F.L. N° 249 del Min. del Interior
Remuneración adicional	Permitió a todo profesor que en 1991 estuviera sobre el nivel resultante de aplicar las anteriores, no disminuir su renta.
Unidad de Mejoramiento Profesional (U.M.P.)	Bono de monto fijo para todos los profesores de los sectores subvencionados, cuyo monto asciende a \$699 por hora. (\$20.976 para 30 hrs.)
U.M.P. complementaria	Un bono para profesores municipales que tienen entre 6 y 15 bienios respectivamente. El monto máximo es \$ 334 por hora. (\$10.021 para 30 hrs.)
Bonificación proporcional	Bono variable resultado de distribuir un % de aumento de la subvención en proporción a las horas trabajadas por cada docente. Su valor actual es de \$584 por hora. (\$25.674 para 44 hrs y \$17.505 para 30)
Remuneración Total Mínima	Su valor actual es de \$ 391.750 para 44 hrs y de \$267.102 para 30 hrs.
Bonificación de desempeño de excelencia	Su valor es de \$979,14 por alumno al mes (0,0871 de la USE)

Fuente: MINEDUC

Nota: En algunas municipalidades hay asignaciones extras para los docentes, pero esto es una iniciativa municipal.

El sector particular está afecto al ingreso mínimo, que es actualmente más elevado que la R.B.M.N.. Además los sostenedores particulares subvencionados y las Corporaciones deben cancelar la bonificación proporcional resultante del reajuste extraordinario acordado en 1994 para los años 1995 y 1996, y sus docentes son elegibles para la bonificación de excelencia y la asignación de desempeño difícil. El acuerdo de 1998, que se aplicó durante los años 1999 y 2000, incrementó la R.B.M.N. (y sus asignaciones) para el sector municipal, e incrementó la bonificación proporcional para los otros sectores¹³.

II. Características de los profesores

En Chile, de acuerdo a información del MINEDUC, hay alrededor de 144377 docentes en ejercicio; de éstos, alrededor de un 54% trabajan sólo en establecimientos municipales, un 39% sólo en establecimientos particulares y un 7% en ambos tipos de establecimientos.

Una primera caracterización gruesa de los profesores se realiza a base de la encuesta CASEN de 1998 donde se han identificado a 1791 individuos que se desempeñan como profesores (utilizando información de ocupación, rama y oficio), de educación básica y media, y de los sectores público y privado¹⁴. La edad promedio de los profesores de acuerdo a la encuesta CASEN es de 40 años, un 70% de ellos son mujeres, tienen en promedio 15,7 años de educación y la gran mayoría tiene título (un 78%).

Una segunda caracterización se realiza a base de los resultados obtenidos de una encuesta aplicada entre noviembre de 1998 y enero de 1999 a una muestra aleatoria de 800 profesores de enseñanza básica del Gran Santiago. Dado que, como se describió antes, en el sistema escolar chileno existen distintos tipos de contratos laborales, los perfiles socioeconómicos, étareos y educativos se contrastan entre profesores que laboran en el sector municipal, el particular subvencionado y el particular pagado. También se contrastan las apreciaciones de los profesores de estos tres tipos de establecimientos educacionales respecto de su grado de satisfacción con la profesión y el ambiente laboral en que se desempeñan.

El cuadro 3 muestra que un 63% de los profesores tienen entre 35 y 54 años, los establecimientos particulares pagados tienen un cuerpo docente más joven en relación a los otros dos tipos de colegios, concentrándose en los colegios municipales aquellos de mayor edad, un 11% de los docentes de esos colegios tienen más de 55 años en contraste con un 6% en los particulares subvencionados y un 7% en los particulares pagados. Esto se ve reflejado en la antigüedad del título del profesor, un 76,5% de los profesores de establecimientos municipales en contraste con un 57% de los profesores de establecimientos particulares pagados y un 47% de los de establecimientos particulares subvencionados se titularon antes de 1990.

Un 77% de los profesores de la muestra son mujeres, este porcentaje es un poco mayor que el que arrojan los datos de la CASEN porque, como se mencionó, la encuesta se aplicó a

¹³ Nótese que la bonificación proporcional podría haber extendido los incentivos del sistema de subvenciones para captar alumnos al colectivo de profesores de un establecimiento. Sin embargo, la bonificación es variable sólo durante el primer año de aplicación, quedando fija y reajustándose de acuerdo al reajuste general del sector público a partir de ese momento.

¹⁴ Esta caracterización es gruesa ya que la Encuesta CASEN no permite diferenciar entre profesores de enseñanza básica y media y de acuerdo al tipo de establecimiento en que trabajan.

profesores de enseñanza básica donde hay mayor presencia femenina que en enseñanza media. No se observan diferencias significativas en términos del porcentaje de profesoras mujeres en cada uno de los tipos de establecimientos, 78% de los profesores son mujeres en los establecimientos municipales, 75% en los particulares subvencionados y 77% en los particulares pagados.

Cuadro 3
Distribución de los Profesores por Edad entre los Distintos Tipos de Establecimientos Educativos
 (porcentajes)

Edad	Dependencia			Total
	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	
18 a 24 años	1,2	6,1	2,8	3,4
25 a 34 años	13,0	36,1	29,3	25,2
35 a 54 años	74,4	51,7	60,8	62,9
Más de 55 años	11,4	6,1	7,2	8,5
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia basado en encuestas a profesores.

Con el fin de caracterizar a los profesores también es interesante analizar el tipo de establecimiento educacional donde los profesores estudiaron su enseñanza media y la institución donde se formaron como docentes. El cuadro 4 presenta esta información. El 67% de los profesores estudiaron su enseñanza media en establecimientos públicos (municipales o fiscales antes de la descentralización). Por su parte, prácticamente el 80% de los profesores de establecimientos municipales estudiaron en establecimientos públicos, este porcentaje desciende al 58% y 59% en el caso de los establecimientos particulares subvencionados y pagados respectivamente. A su vez, un 32% de los profesores que trabajan en establecimientos particulares pagados estudiaron su enseñanza media en establecimientos particulares pagados ya sean laicos (9%) o religiosos (23%). Es decir, si bien mayoritariamente los profesores se educaron en liceos públicos hay una correlación positiva entre el tipo de establecimiento donde enseñan y el tipo de establecimiento donde estudiaron.

Cuadro 4
Tipo de Establecimiento donde los Profesores Estudiaron su Enseñanza Media
 (porcentajes)

Tipo de establecimiento donde estudió	Dependencia del establecimiento donde trabaja			Total
	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	
Fiscal o municipal	79,9	58,2	59,4	67,3
Particular subvencionado no religioso	4,9	12,8	2,8	7,4
Particular subvencionado religioso	4,6	11,8	5,6	7,5
Particular pagado laico	0,9	3,4	8,9	3,6
Particular pagado religioso	9,6	13,8	23,3	14,2
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia basado en encuestas a profesores.

El cuadro 5 muestra las instituciones de educación superior donde se formaron como docentes los profesores. Un 66% de los profesores han realizado su formación en universidades tradicionales y un 15,5% en escuelas normales, menos de un 20% de los profesores han estudiado en universidades privadas (8,5%) e institutos profesionales (9,8%)¹⁵. Al analizar los datos por dependencia de los establecimientos donde trabajan los profesores se observa que un 27% de los profesores de los establecimientos municipales estudiaron en escuelas normales, lo que es consistente con el hecho de que son los profesores con mayor antigüedad los que se desempeñan en estos establecimientos¹⁶. Los establecimientos particulares pagados tienen un mayor porcentaje (77%) de sus profesores que estudiaron en universidades tradicionales y los establecimientos particulares subvencionados tienen en términos comparativos un mayor porcentaje de sus profesores que estudiaron en institutos profesionales (14%) y universidades privadas (12%).

¹⁵ Hay 23 universidades tradicionales, 19 universidades privadas y 14 institutos profesionales que forman docentes. La Universidades tradicionales son las que existían en Chile previo a la creación de las Universidades Privadas a comienzos de los años ochenta. Los Institutos Profesionales imparten educación superior no universitaria.

¹⁶ Las escuelas normales se cerraron en 1973.

Cuadro 5
Institución donde se Formó como Docente
(porcentajes)

Institución	Dependencia			Total
	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	
Universidad Tradicional	59,0	66,9	77,2	66,0
Universidad Privada	4,9	11,8	9,4	8,5
Instituto Profesional	8,3	13,9	5,6	9,8
Escuela Normal	27,2	7,4	7,8	15,5
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia basado en encuestas a profesores.

En términos de su escolaridad los profesores, en promedio, tienen educación universitaria completa. Por su parte, los profesores de los establecimientos particulares pagados tienen mayor escolaridad, lo que significa que un mayor número de éstos tienen estudios de postgrado, esta diferencia es estadísticamente significativa al 10%.

Cuadro 6
Escolaridad de los Profesores

Tipo de Establecimiento	Escolaridad
Municipalizado	4,02
Particular Subvencionado	4,06
Particular Pagado	4,14
Total	4,06
Test F	2,54*

Notas: (1) * significativo al 10%.

(2) El índice de escolaridad entre 1 y 5: 1 E. Media incompleta, 2 E. Media completa, 3 Universitaria incompleta, 4 universitaria completa, 5 post grado.

En relación con las características socioeconómicas de los profesores se cuenta con información acerca la educación de sus padres, si tienen o no casa propia y los ingresos totales del hogar. Con todos estos elementos se construyó un índice de perfil socioeconómico. Además, se les solicitó autoclasificarse en el nivel socioeconómico al que ellos percibían pertenecer.

El cuadro 7 muestra que el perfil socioeconómico de los profesores de establecimientos educacionales particulares pagados es mayor que el de los otros dos tipos de establecimientos y éstas diferencias son estadísticamente significativas al 5%. Esta diferencia también se aprecia en relación a la auto clasificación en estratos sociales, un porcentaje mayor de los profesores de establecimientos municipales y particulares subvencionados se clasifican en el

estrato social medio bajo que los profesores de los colegios particulares y un porcentaje mayor de profesores de establecimientos particulares pagados se clasifica en el estrato medio alto. En cualquier caso un porcentaje mayoritario de los profesores se autclasifica como de estrato medio (Cuadro 8).

Cuadro 7
Perfil Socioeconómico de los Profesores

Tipo de Establecimiento	Perfil Socio económico
Municipalizado	7,75
Particular Subvencionado	7,75
Particular Pagado	8,25
Total	7,86
Test F	4,31**

Fuente: Mizala et al (2000).

Notas: (1) ** significativo al 5%, (2) El índice socioeconómico varía entre 1 y 12.

Cuadro 8
Autopercepción de Nivel Socioeconómico por Dependencia
(porcentajes)

Nivel socio-económico	Dependencia			
	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Total
Alto	0,0	0,0	1,1	0,2
Medio-Alto	2,8	5,4	8,3	5,0
Medio	66,8	64,6	73,9	67,6
Medio-bajo	25,8	26,6	14,4	23,6
Bajo	4,0	1,3	0,6	2,2
No sabe/no responde	0,6	2,0	1,7	1,4
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia basado en encuestas a profesores.

Es interesante analizar la autopercepción de estrato social de los profesores diferenciando por género. El cuadro 9 presenta esta información y muestra que las mujeres profesoras se autperciben de mayor estrato socioeconómico que los hombres, esto puede ser explicado por el hecho que normalmente las mujeres son el segundo ingreso del hogar, por tanto efectivamente pertenecen a hogares con mayores ingresos.

Cuadro 9
Autopercepción de Nivel Socioeconómico por Género
 (porcentajes)

Nivel socio-económico	Dependencia		Total
	Hombre	Mujer	
Alto	0,0	0,3	0,2
Medio-alto	1,6	6,0	5,0
Medio	53,2	71,9	67,6
Medio-bajo	39,8	18,7	23,6
Bajo	4,8	1,5	2,2
No sabe/ no responde	0,5	1,6	1,4
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia basado en encuestas a profesores.

En la encuesta realizada se les preguntó a los profesores por el ingreso bruto total de su hogar, el porcentaje del ingreso que ellos aportaban y el número de personas que vivían con ese ingreso, incluyendo niños¹⁷. Con esta información se calculó el ingreso per cápita del hogar, cifra que se contrastó con los quintiles de ingreso autónomo per cápita del hogar definidos en la CASEN 1998. Los resultados se presentan en el cuadro 10 y muestran que el 91% de los profesores encuestados se ubican en los dos quintiles de mayor ingreso de la población, y más del 50% de ellos en el quintil de mayores ingresos. Sin embargo, se debe reconocer que las diferencias importantes en la distribución del ingreso en Chile están al interior del décimo decil.

Cuadro 10
Distribución de Profesores del Gran Santiago
por Quintiles de Ingreso

Quintiles	Nivel de Ingreso Autónomo per Cápita del hogar en \$ de 1998	Profesores N°	Profesores (%)
1	- 31577	3	0,5
2	31578 - 55393	13	1,9
3	55394 - 90708	46	6,6
4	90709 - 176412	259	37,4
5	176413 -	372	53,7
Total		693	100,0

Fuente: Mizala y Romaguera (2000d) Elaboración propia basado en encuestas a profesores.

¹⁷ Ver Mizala *et. al* (2000).

El cuadro 11, utiliza datos de la encuesta CASEN 98 para determinar la distribución de los profesores por deciles de ingreso autónomo per cápita del hogar. En él se puede observar que un 76% de los profesores están concentrados en los cuatro deciles más altos de la población, mientras que sólo el 36% de los no profesores se encuentran en los cuatro deciles de mayores ingresos. Si comparamos a los profesores con aquel grupo que tiene un número promedio similar de años de educación (13 años y más) observamos que un porcentaje similar de ellos (un 74,9%) se concentra en estos cuatro deciles; si bien un mayor porcentaje de individuos con 13 y más años de educación comparado con los profesores se encuentra en el decil más alto de ingresos (25,8% versus 16%). Por otra parte, los profesores tienen una peor distribución que aquellos profesionales que tienen 17 y más años de educación.

Cuadro 11
Distribución de Profesores y Grupos de Comparación por Deciles de Ingreso¹⁸

Deciles	Nivel de Ingreso Autónomo per cápita en \$ de 1998	Prof (%)	No profesores		
			con 13 y más años de educación (%)	con 17 y más años de educación (%)	Total (%)
1	- 20080	0,0	0,5	0,1	6,1
2	20081 - 31577	0,6	1,6	0,4	10,2
3	31578 - 43018	2,2	3,0	0,8	11,5
4	43019 - 55393	4,7	4,6	1,6	12,4
5	55394 - 70703	5,7	6,6	2,5	12,2
6	70704 - 90708	10,3	8,7	4,4	11,4
7	90709 - 121804	16,0	12,4	8,3	11,0
8	121805 - 176412	20,8	16,2	13,3	10,0
9	176413 - 300345	23,6	20,5	23,8	8,2
10	300346 -	16,0	25,8	44,9	7,1
Total (N)		1791	9215	2696	58006

Fuente: Mizala y Romaguera (2000d) Elaboración propia sobre la base de la encuesta CASEN 1998.

Con el objeto de investigar acerca de la satisfacción con la profesión y la apreciación acerca del ambiente de trabajo (clima laboral y condiciones para ejercer el trabajo) se incluyeron en la encuesta una serie de afirmaciones respecto de las cuales los profesores debían decir si estaban totalmente de acuerdo, lo que se valoraba como 5, de acuerdo (4), ni de acuerdo ni en desacuerdo (3), en desacuerdo (2) o totalmente en desacuerdo (1). En base a las respuestas obtenida en cada uno de los temas se construyeron índices los que se presentan en el cuadro 12. No se observan diferencias respecto de su satisfacción con la profesión y su opinión acerca del medio ambiente laboral entre los tres tipos de establecimientos, los números indican que todos por igual tienen una opinión levemente positiva al respecto, pero no se sienten plenamente satisfechos (valor 5 del índice).

¹⁸ La distribución es similar si se hace utilizando los factores de expansión de la CASEN 1998.

Cuadro 12
Satisfacción con la Profesión y Apreciación del Ambiente Laboral

Tipo de Establecimiento	Satisfacción	Ambiente Laboral
Municipal	3,62	3,53
Particular Subvencionado	3,70	3,57
Particular Pagado	3,68	3,58
Total	3,66	3,56
Test F	1,99	0,49

Notas: (1) El índice de satisfacción varía entre 1 y 5: 5 máxima satisfacción, 1 mínima satisfacción.

El índice de ambiente laboral varía entre 1 y 5: 5 apreciación muy positiva del ambiente de trabajo, 1 apreciación muy negativa del ambiente de trabajo.

III. Salarios, Incentivos y Desempeño

Salarios

Los datos del MINEDUC muestran que entre 1990 y el año 2001 las remuneraciones promedio de los profesores aumentaron en 150%; en tanto la remuneración mínima, que es la remuneración de ingreso al sistema aumentó en 182% para el sector municipal y en 448% para el sector particular subvencionado en igual periodo¹⁹ (cuadro 13). Esto significa que las remuneraciones de los docentes han aumentado, en promedio, más que las remuneraciones del conjunto de los empleados públicos y del total de la fuerza de trabajo del país. Sin embargo, la percepción de la opinión pública respecto a las “bajas remuneraciones de los profesores” así como el discurso reivindicativo del Colegio de Profesores no han variado sustancialmente durante el período, si bien reconocen que ha habido un importante incremento de las remuneraciones a partir de 1990.

La percepción de bajas rentas relativas es preocupante porque afecta directamente la calidad de los estudiantes que ingresan a la carrera de pedagogía: a igualdad de gustos, los estudiantes con mejores antecedentes preferirán otras carreras. Sin embargo, se estaría produciendo un quiebre de tendencia a partir de 1997, manifestado en un incremento de los matriculados en las carreras de pedagogía y un mejoramiento de sus puntajes promedio de ingreso; esto podría ser explicado en parte por la amplia publicidad que le ha dado el MINEDUC a la reforma educacional, por la política de becas implementada por el MINEDUC para los estudiantes de pedagogía y los mayores salarios docentes. Además, el Ministerio de Educación ha implementado programas especiales para el fortalecimiento de la profesión docente.

¹⁹ El fuerte aumento de la remuneración mínima para el sector particular subvencionado se explica porque se parte de un nivel muy bajo en el año 1990.

Cuadro 13
Remuneración Docente Jornada de 44 horas
 (pesos promedio año 2000)

Años	Sector Municipal		Sector Particular Subvencionado
	Promedio	Mínimo ¹	Mínimo ¹
1990	252.539	138.880	71.429
1991	265.348	165.663	153.980
1992	309.954	183.390	176.516
1993	348.711	194.157	180.244
1994	396.630	225.362	201.563
1995	436.453	248.681	243.526
1996	468.698	273.374	272.193
1997	512.124	300.193	298.647
1998	538.605	327.167	326.928
1999	565.609	349.238	349.238
2000	594.158	372.057	372.057
2001	631.010	391.750	391.750

Fuente: Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto.

(1) La remuneración mínima equivale a la remuneración de ingreso al sistema. El valor para el año 2001 es según Ley 19.715, del 30 de enero de 2001.

La percepción de que los salarios de los docentes son bajos es generalizado a nivel internacional, por ello es interesante revisar estudios sobre este tema que se hayan realizado para otros países. Un estudio de la CEPAL (1999), basado en encuestas de hogares de varios países de A.L. muestra que los salarios de los profesores aumentaron en los años 90 (3%-9% anual); sin embargo, el retorno anual por año de educación de los profesores es menor que el de otros profesionales (con la excepción de Costa Rica). Liang (1999), por su parte, utiliza encuestas de hogares y estudia salarios de los profesores en 12 países de A.L. Concluye que éstos no están subpagados considerando las horas que trabajan y sus características, aunque sus ingresos anuales son menores que los de otros profesionales. A su vez, un estudio realizado para Ecuador utilizando datos de encuestas de hogares (Mulcahy-Dunn y Arcia, 1996) muestra que los profesores en Ecuador reciben un pago igual al de otros profesionales con características similares. Vegas, Experton y Pritchett (1998), en un estudio efectuado para Argentina utilizando encuestas de hogares y el Censo Nacional de Profesores de 1994, concluyen que la situación comparativa de los ingresos de los profesores varía mucho de una ciudad a otra. Según este estudio, alrededor de dos tercios de los profesores en Argentina reciben ingresos laborales mayores a los que obtendrían en otras ocupaciones. A su vez, Piras y Savedoff, (1998) en un estudio realizado para Bolivia, basado también en encuestas de hogares, muestran que en 1993 los ingresos por hora de los profesores eran comparables o mejores que los de trabajadores similares en otras ocupaciones.

Un estudio realizado por las autoras, basado en la encuesta CASEN de 1998, compara los ingresos de los profesores en Chile con los de trabajadores que tienen características similares (Mizala y Romaguera, 2000d). Uno de los elementos que se puede destacar de esta comparación es el menor grado de dispersión que tienen los ingresos de los profesores, comparados con otros profesionales. El cuadro 14 presenta los principales resultados de este

estudio, uno de ellos es que el retorno (en términos de ingreso laboral) a los años de educación y a tener un título post secundario, es menor para los profesores que para el resto de los trabajadores. Es decir, los ingresos de los profesores aumentan menos por cada año de educación adicional en relación al resto de los trabajadores, y el premio por tener un título también es menor.

Cuadro 14
Retornos a los Factores que Determinan los Ingresos de los Profesores y los no Profesores

Variables¹	Profesor	No Profesor
Constante	6,704**	5,227**
Años de educación	0,024*	0,095**
Experiencia potencial	-0,003	0,013**
Experiencia potencial al cuadrado	0,0003*	-0,00004
Título	0,277**	0,469**
Hombre*experiencia potencial	-0,008	0,006**
Hombre*exp potencial al cuadrado	0,0003	-0,0001**
Soltero/a	-0,073*	-0,102**
Hombre	0,088	0,110**

Fuente: CASEN 1998.

Notas:** variable significativa al 1%, * variable significativa al 5%.

Para todas las variables los retornos son diferentes entre prof. y no prof. con una probabilidad de 99%.

Los resultados muestran también que mientras el hecho que el trabajador sea hombre o mujer tiene un impacto significativo en los ingresos de los no profesores, estos factores no afectan los ingresos de los profesores. Esto explica, en parte, el que un 70% de los profesores sean mujeres en Chile, ya que a igualdad de calificación reciben ingresos similares a los hombres, cosa que no ocurre en el resto del mercado laboral donde los hombres ganan en promedio más que las mujeres con las mismas características.

Finalmente, en el trabajo se estimaron las diferencias de ingresos por hora entre profesores y no profesores en función de su educación y experiencia. Los resultados muestran que las profesoras hasta con 16 años de educación ganan más que mujeres con los mismos años de educación que trabajan en otras actividades, independientemente de sus años de experiencia, situación que sólo se revierte para las profesoras que tienen más de 17 años de educación (educación de post grado). En el caso de los hombres, sólo los profesores con 13 años y menos de educación ganan más que los que no se desempeñan como profesores, independiente de su experiencia. A partir de 16 años de educación los no profesores ganan más que los profesores. Es decir, los resultados permiten concluir que hay importantes diferencias de género en esta comparación: las profesoras, dadas sus características, ganan en promedio más que lo que obtendrían en actividades alternativas, no así los profesores.

En resumen, los resultados de esta investigación permiten concluir que el tema fundamental en materia de remuneraciones de los docentes es su estructura y no su nivel promedio. Por lo tanto, si se quiere incentivar a los mejores alumnos para que estudien pedagogía y mantener a los buenos profesores en la docencia, se necesita establecer mecanismos que permitan, como

ocurre en otras profesiones, que los mejores docentes, aquellos más preparados, ganen mayores salarios y de esta forma vean premiado su esfuerzo.

Desempeño

Es interesante también investigar la relación entre el desempeño de los maestros y el tipo de colegio en que trabajan. El cuadro 15 presenta esta relación utilizando tres medidas (proxy) diferentes de desempeño: Un índice construido en base a ítems que tratan de medir “teacher empowerment”, un concepto que incorpora autonomía, autoestima, y capacidad de iniciativa del maestro, elementos que en la literatura se asocian con un buen desempeño como maestro (DESEMP1). Un segundo indicador que incluye la autoevaluación y la evaluación que el maestro cree el director del establecimiento hace acerca de su desempeño (DESEMP2), y un tercer indicador que se refiere a la evaluación del maestro respecto de sus colegas en el establecimiento en que trabaja (DESEMP3)²⁰.

Cuadro 15
Desempeño del Maestro por Tipo de Establecimiento
en que Trabaja

Tipo de Establecimiento	DESEMP1	DESEMP2	DESEMP3
Municipalizado	4,12	4,27	4,07
Particular Subvencionado	4,07	4,23	4,04
Particular Pagado	4,13	4,32	4,07
Total	4,10	4,27	4,05
Test F	1,19	1,38	0,22

Fuente: Mizala *et al* (2000).

Nota: Las variables varían de 1 (deficiente desempeño) a 5 (excelente desempeño).

Los resultados del cuadro 15 muestran que no hay diferencias estadísticamente significativas entre los distintos tipos de establecimientos educacionales con respecto al desempeño de los maestros.

Es interesante determinar qué tan correlacionadas están estas medidas de desempeño con otras variables que podrían usarse como indicadores del desempeño de los profesores. A nivel individual se correlacionó con la pregunta de la encuesta acerca de si el profesor tenía problemas de disciplina en el aula (cuadro 16). A nivel de establecimientos se correlacionó con el resultado del colegio en el test estandarizado de logro SIMCE, con el índice que el establecimiento obtuvo el SNED, y con la opinión de los Directores de los establecimientos en los que trabajan los maestros. Para esto se construyeron dos indicadores de la opinión de los directores: un índice que resume su opinión sobre autonomía, autoestima, y capacidad de iniciativa del maestro (DESPROF1) y la respuesta a la pregunta directa de cómo califica el desempeño de los profesores del establecimiento que dirige (DESPROF2) (cuadro 17).

²⁰ El índice de “empowerment”, que denominamos DESEMP1 tiene una confiabilidad medida por el indicador Cronbach-alpha de 0.789, el alpha de los ítems estandarizados es 0.826.

Cuadro 16
Desempeño de los Maestros y Disciplina en el Aula

Problemas de Disciplina	DESEMP1	DESEMP2
Nunca	4,26	4,41
A veces	4,10	4,25
Casi siempre	3,94	4,06
Siempre	3,91	4,19
Total	4,10	4,27
F	10,61***	5,53***

Fuente: Mizala *et al* (2000).

Nota: ***estadísticamente significativo al 1%.

El cuadro 16 muestra claramente que los maestros con mejor desempeño, medido por el índice de empowerment y la autoevaluación de los maestros, tienen menos problemas de disciplina con sus alumnos y vice versa, las diferencias de desempeño en relación a los problemas de disciplina son estadísticamente significativas al 1%.

Cuadro 17
Correlaciones entre Distintas Medidas de Desempeño a Nivel de Establecimientos

	DESEMP 1	DESEMP 2	DESEMP 3	SNED	SIMCE	DESPROF1
DESEMP1						
DESEMP2	0,395***					
DESEMP3	0,276***	0,293***				
SNED	0,078	0,072	0,165			
SIMCE	-0,036	0,077	0,147	0,599***		
DESPROF1	0,174**	0,023	0,206***	0,217**	0,136	
DESPROF2	0,099	0,036	0,168**	0,187**	0,157	0,532***

Fuente: Mizala *et al* (2000).

***la correlación es significativa al 1% (bilateral), **la correlación es significativa al 5% (bilateral).

El cuadro 17 muestra que el índice de *empowerment* está positivamente correlacionado con la autoevaluación de los maestros, con su opinión sobre sus colegas del establecimiento educacional y con el índice que resume la opinión del director del colegio acerca de la autonomía e iniciativa de sus maestros, pero no con la opinión directa del director, la que si está correlacionada positivamente con la opinión que los maestros tienen de sus colegas. Ninguno de los indicadores de desempeño de los profesores están correlacionados con el puntaje del colegio en el test de logro SIMCE, que es una medición del desempeño de los estudiantes. El índice del SNED está positivamente correlacionado con el resultado del SIMCE. A su vez, las dos medidas de desempeño que consideran la opinión del director del colegio están correlacionadas positivamente entre sí y correlacionadas con el índice obtenido por el establecimiento en el SNED; esto es muy interesante ya que podría ser un indicador de que los directores tienen una idea acertada de lo que ocurre con el desempeño de los profesores del establecimiento.

Salarios, satisfacción y desempeño de los profesores

Aquí investigamos la relación entre salarios, satisfacción y desempeño de los profesores utilizando los resultados de la encuesta antes mencionada.

Se trata de explicar la satisfacción de los profesores en función de sus salarios y una serie de variables de control como, estabilidad laboral, tipo de establecimiento, nivel socioeconómico de los estudiantes del establecimiento donde trabaja, perfil socioeconómico de los profesores, años de educación de los profesores y características de las familias de los profesores como estado civil y número de hijos.

Cuadro 18
Determinantes de la Satisfacción con la Profesión
(variable dependiente: índice de satisfacción con la profesión)

Variables	Modelo 1		Modelo 2	
	Coefficiente	Test t	Coefficiente	Test t
Constante	1,768	7,23**	1,810	7,85**
Salario	2,970E-07	2,02*	3,044E-07	2,08*
Estabilidad en el trabajo	0,278	11,17**	0,277	11,21**
Soltero	- 0,118	- 1,58	-0,119	- 1,61
N° de hijos	- 0,022	- 0,90	-0,022	- 0,92
Vocación débil	0,276	4,06**	0,278	4,10**
Vocación fuerte	0,421	6,19**	0,424	6,26**
Perfil sociec de profesores	0,007	0,54		
Educación profesores	0,071	1,56	0,074	1,65
Estab municipales	0,027	0,28	0,041	0,59
Estab part subvencionados	-0,005	-0,06	0,0008	0,01
Als de nivel sociec medio	-0,005	-0,06		
Als de nivel sociec bajo	0,023	0,24		
R ² ajustado	0,24		0,24	
F	16,66**		22,25**	
N	599		599	

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta a profesores.

Notes: Variables dummy de referencia: establecimientos particulares pagados, alumnos de nivel socioeconómico alto, ausencia de vocación. En nota al pie 17 hay una definición de vocación débil y fuerte. **estadísticamente significativo al 1%, *estadísticamente significativo al 5%.

El cuadro 18 presenta los resultados, ellos muestran que la estabilidad en el trabajo, la vocación de los profesores y los salarios son determinantes estadísticamente significativos de la satisfacción de los profesores²¹. El resto de las variables incluidas en la regresión no son relevantes para explicar la satisfacción de los profesores con su profesión. Sin embargo, en el

²¹ Usamos variables dummies como proxy para vocación, se denomina vocación débil si el profesor contestó afirmativamente a una de las siguientes preguntas: ¿le gustaría que sus hijos estudiaran pedagogía?, o ¿fue pedagogía su primera elección de carrera?; se denomina vocación fuerte cuando el profesor contestó afirmativamente a ambas preguntas, sin vocación se considera a aquel que contestó negativamente a ambas preguntas.

--

modelo 2 la educación de los profesores es significativa al 10%, implicando que profesores más educados tienden a tener un mayor nivel de satisfacción con su profesión. Es interesante mencionar que el tipo de establecimiento en que trabajan no tiene efecto sobre la satisfacción de los profesores.

Dado que los salarios sí afectan la satisfacción de los profesores con la profesión, investigamos si la satisfacción o los salarios afectan el desempeño de los establecimientos educacionales donde trabajan los profesores. Definimos desempeño como el resultado obtenido por los alumnos del establecimiento en las pruebas estandarizadas SIMCE.

El cuadro 19 presenta los resultados de estimar el puntaje obtenido por los estudiantes del establecimiento en el SIMCE en función de la satisfacción de los profesores, el tipo de establecimiento, el nivel socioeconómico de los alumnos y el índice de vulnerabilidad de la JUNAEB. En el modelo 2 usamos los salarios de los profesores en vez del índice de satisfacción para investigar su efecto sobre el desempeño de los establecimientos e incluimos el número de años de educación de los profesores como variable de control.

Los resultados muestran que el índice de satisfacción y los salarios de los profesores no tienen efectos significativos sobre el desempeño de los establecimientos educacionales donde trabajan, medido el desempeño por el resultado de los alumnos en los test estandarizados del SIMCE. Esto puede ser explicado por la falta de relación que existe entre los salarios de los profesores y su desempeño.

Cuadro 19
Determinantes del Desempeño de los Establecimientos Educativos
(variable dependiente: prueba SIMCE 4° básico 1999)

Variables	Modelo 1		Modelo 2	
	Coficiente	Test t	Coficiente	Test t
Constante	75,898	43,73**	71,371	28,56**
Satisfacción	0,061	0,14		
Salario			2,42E-06	1,43
Educación profesores			0,991	1,76
Estab Municipal	- 5,890	- 4,90**	- 5,852	- 4,76**
Estab. part subvencionado	- 4,946	- 4,80**	- 4,969	- 4,74**
Als. de nivel socioec medio	- 0,079	- 0,08	- 0,293	- 0,28
Als. nivel socioev bajo	- 3,437	- 2,66**	- 3,053	- 2,33*
Indice de vulnerabilidad	- 0,140	- 9,25**	- 0,147	- 9,78**
R ² ajustado	0,47		0,48	
F	99,29**		86,97**	
N	685		664	

Fuente: Elaboración propia a base de la encuesta a profesores.

Notas: Variables dummy de referencia: establecimientos particulares pagados.

**estadísticamente significativo al 1%,* estadísticamente significativo al 5%.

IV. El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente

En el año 1996 se implementó en Chile un sistema que evalúa a cada uno de los establecimientos subvencionados del país y entrega una asignación monetaria a los profesores de los establecimientos mejor calificados a nivel regional. El objetivo de esta sección es analizar el diseño del SNED y su impacto potencial sobre la conducta (esfuerzo y desempeño) de los profesores.

La situación del sistema educacional en Chile —así como en muchos otros países de la región— presenta características que hacen particularmente necesaria la introducción de un sistema de incentivos: una estructura de remuneraciones de los docentes muy pareja, basada sólo en escalas uniformes de remuneraciones con premios a la experiencia y una gran dispersión de resultados entre colegios que atienden a una población de estudiantes con características similares.

El SNED estipula que los establecimientos cuyo desempeño ha sido calificado como excelente recibirán como incentivo una subvención mensual por alumno; dichos establecimientos se seleccionan cada dos años y representan a lo más el 25% de la matrícula regional. El 90% del monto asignado debe destinarse directamente a los profesores del establecimiento premiado y ser distribuido de acuerdo al número de horas cronológicas de desempeño, en tanto el 10% restante se destina a un incentivo especial para aquellos profesores que se hubiesen destacado; la forma de distribución de este 10% es definida por cada establecimiento.

El SNED introduce dos elementos adicionales muy importantes dentro del conjunto de reformas que se ha llevado a cabo desde la década de los ochenta, los cuales refuerzan los incentivos para mejorar la calidad de la educación: (i) posibilita una mejor información sobre el resultado educativo de los alumnos; (ii) establece un incentivo a los docentes para mejorar el resultado del proceso educativo, lo que constituye un incentivo por el lado de la oferta.

Este incentivo a la oferta asociado directamente a los docentes es un complemento importante del actual sistema educativo. Esto es así porque el incentivo a mejorar calidad vía la competencia entre colegios por captar alumnos no es suficiente; por una parte, dado que en muchos lugares por razones de tamaño de las ciudades, accesibilidad geográfica u otras no existen alternativas educacionales y; por otra parte, debido a que la información de que disponen los padres para elegir colegios es insuficiente, lo que limita la racionalidad de sus decisiones al respecto.

Un sistema de evaluación enfrenta dos grandes desafíos de diseño: ¿cómo comparar los resultados del proceso educativo entre establecimientos que atienden a una población escolar muy disímil, provenientes de distintos estratos socioeconómicos?; y, ¿qué indicadores utilizar para esta evaluación?.

El SNED es un sistema de evaluación de los docentes que tiene como un componente principal los resultados académicos de los alumnos, medidos a través de la prueba SIMCE. Es un sistema orientado a medir fundamentalmente resultados del proceso educativo, si bien también integra algunos aspectos del proceso educativo relevantes para mejorar la calidad de la educación. Es importante notar que esta forma de evaluación del desempeño difiere de la cultura docente, que ha favorecido tradicionalmente la medición de los procesos educativos por sobre los resultados del mismo.

En la actualidad la prueba SIMCE entrega información sobre el logro académico de los alumnos; sin embargo, presenta; por una parte, dificultades de comparabilidad, porque los resultados están determinados en parte por factores no controlados por el establecimiento educacional; y por otra, sesgo de selección, porque puede incentivar la discriminación de alumnos con dificultades de aprendizaje como forma de mejorar los resultados. El SNED busca corregir estas limitaciones.

Debido a las diferencias en las condiciones que enfrentan los establecimientos educacionales, los rankings de establecimientos a través de los cuales se otorga la subvención por desempeño de excelencia (SNED) no se realizan directamente sobre la base de los puntajes brutos. Se busca comparar establecimientos de similares características, tanto socioeconómicas como geográficas, para ello se construyen “grupos homogéneos” a nivel regional caracterizados por variables socioeconómicas y geográficas similares y sólo se comparan establecimientos que pertenezcan a un mismo grupo.

Los grupos homogéneos se calculan a nivel regional, el número de grupos varía de región en región, dependiendo de su tamaño y heterogeneidad.

Por otra parte, los rankings no sólo se basan en el puntaje obtenido en las pruebas en un determinado momento, sino también en los incrementos de puntaje a través del tiempo; si un establecimiento tiene bajos puntajes en la prueba SIMCE en un año, pero mejora la próxima vez que se toma esta misma prueba, este esfuerzo es valorado y el establecimiento recibe un puntaje positivo.

Se argumenta también que la existencia de las pruebas SIMCE incentiva la discriminación, lo cual es un problema real que enfrenta nuestro sistema educacional. Sin embargo, este problema está asociado al hecho que los padres puedan elegir los colegios y que los colegios puedan elegir a los estudiantes. Frente a este hecho la alternativa no es eliminar la elección y crear un sistema de educación monopólico o eliminar la medición de la calidad de la educación. Los premios de excelencia consideran este aspecto incluyendo indicadores que miden la igualdad de oportunidades en cada establecimiento, información que es recogida a nivel descentralizado desde los mismos establecimientos educacionales y los Departamentos Provinciales de Educación. Aquellos establecimientos educacionales que discriminan en contra de alumnos con menor desempeño relativo ven reducido su puntaje en el SNED y disminuida su posibilidad de ser premiados.

En el cuadro 20 se presentan los factores e indicadores utilizados en el cálculo del índice del SNED para cada colegio; sobre la base de este índice se ordenan y premian a los establecimientos.

Cuadro 20
Factores e Indicadores del SNED 2000-01

	Indicador
Efectividad (37%)	- Promedio SIMCE (castellano y matemáticas) (últimas pruebas disponibles para cada nivel) 4° enseñanza básica; 8° enseñanza básica; 2° enseñanza media
Superación (28%)	- Diferencia promedio SIMCE (últimas dos pruebas disponibles para cada nivel) 4° enseñanza básica; 8° enseñanza básica; 2° enseñanza media
Iniciativa (6%)	- Desarrollo regular de actividades técnico-pedagógicas grupales - Desarrollo de actividades formativas complementarias de libre elección - Equipo de gestión (constitución y reuniones) - Existencia de trabajo en redes por parte del establecimiento - Centro de Alumnos (constitución y reuniones) - Existencia proyecto educativo institucional - Participación en reuniones de microcentros
Mejoramiento de las condiciones trabajo (2%)	- Clasificación del establecimiento según sistema de inspección del Ministerio de Educación
Igualdad de oportunidades (22%)	- Tasa de Retención de alumnos - Tasa de Aprobación de alumnos - Grupos diferenciales en funcionamiento - Existencia de proyectos de integración escolar - No existencia de prácticas discriminatorias, del tipo: - Expulsión o cancelación de matrícula a alumnos repitentes - Expulsión o cancelación de matrícula a alumnas por embarazo o maternidad - Expulsión de alumnos por razones económicas o de rendimiento - Negación de matrícula a postulantes, a pesar de existir vacantes - Negación de renovación de matrículas a alumnos antiguos - No existencia de sanciones indebidas sobre los alumnos, del tipo: - Medidas disciplinarias por razones distintas a su comportamiento - Retención de certificados de estudios y/o licencias - Impedir el acceso al establecimiento o aula en horario de clases
Integración de profesores y apoderados (5%)	- Aceptación de la labor educacional por parte de padres y apoderados - Grado de integración de los padres en el quehacer educativo - Percepción del establecimiento por parte de los padres - Percepción de los profesores de castellano y matemáticas, por los padres - Existencia de Consejo de Profesores - Centro de Padres y Apoderados con espacio de participación - Centro de Alumnos con espacios de participación - Establecimiento define compromisos de gestión y educativos - Establecimiento informa y/o analiza resultados SIMCE

Nota: Existen indicadores particulares para los establecimientos de educación especial, que son aquellos que atienden niños con diferentes tipos de discapacidades, y que no fueron incluidos en este cuadro.

El cuadro 21 resume el número de beneficiarios y recursos involucrados en las tres aplicaciones del SNED realizadas hasta hoy.

Cuadro 21
Beneficiarios y Recursos del SNED

	1996-97	1998-99	2000-01 (e)
Establecimientos Premiados (a)	2.274	1.832	1.699
Docentes premiados (b)	30.600	31.400	32.600
% Docentes Premiados (sobre total docentes)		27,3 %	27,7 %
Subvención de excelencia por docente (promedio anual, en \$ 2000)	209.739	221.401	260.245
Presupuesto Total SNED (miles millones de pesos \$ 2000)	6.418	6.952	8.484

Fuente: Ministerio de Educación.

- (a) El universo de establecimientos que podrían haber recibido el incentivo fue de 9.060 el año 1998 y de 9.247 el año 2000.
- (b) El universo de docentes que podrían haber recibido el incentivo fue de 114.833 el año 1998 y 117.900 el año 2000.
- (c) El tipo de cambio es de alrededor de US\$500 por dólar.

Un elemento que es necesario resaltar es que los resultados del SNED no benefician ni perjudican a ningún tipo particular de establecimiento educacional, especialmente si consideramos que tanto los establecimientos municipales como los particular subvencionados fueron evaluados con los mismos indicadores; en este sentido los resultados fueron equitativos. El cuadro 22 muestra a nivel regional el porcentaje de establecimientos premiados, de acuerdo a su dependencia, y la distribución por dependencia de los establecimientos educacionales. Se puede concluir que el SNED ha premiado tanto a colegios municipales como particulares subvencionados, y la proporción en que éstos son premiados corresponde a la participación que los distintos tipos de establecimientos tienen en cada una de las regiones; es decir, aquellas regiones en que un porcentaje menor de establecimientos municipales es premiado son precisamente aquellas en que éstos tienen una menor participación.

Cuadro 22
Distribución de Establecimientos Premiados. SNED 2000-01
 (porcentajes)

Región	Establecimientos Premiados SNED		Total de Establecimientos	
	Municipales	Particulares Subvencionados	Municipales	Particulares Subvencionados
I	69,0	31,0	68,4	31,6
II	69,0	31,0	70,9	29,1
III	74,1	25,9	79,4	20,6
IV	76,8	23,2	77,1	22,9
V	59,9	40,1	61,6	38,4
VI	84,4	15,6	82,7	17,3
VII	82,7	17,3	85,5	14,5
VIII	80,3	19,7	80,4	19,6
IX	64,5	35,5	55,0	45,0
X	83,9	16,1	77,5	22,5
XI	88,9	11,1	78,9	21,1
XII	83,3	16,7	84,4	15,6
RM	44,1	55,9	43,1	56,9
Total	67,9	32,1	67,4	32,6

Fuente: Ministerio de Educación.

Percepción de los profesores acerca del SNED

Como ya se mencionó en la introducción de este trabajo se realizó una encuesta a una muestra aleatoria de profesores del Gran Santiago, para conocer su percepción sobre el sistema educacional, incluyendo preguntas relativas al SNED.²²

Con relación a la aceptación de la evaluación del desempeño y la existencia de premios por desempeño, las respuestas son positivas. Hay un alto grado de acuerdo entre los profesores²³:

- Un 74,7% de los profesores está de acuerdo o muy de acuerdo con que el Ministerio de Educación debe aplicar un mecanismo de evaluación del desempeño de los establecimientos particulares subvencionados y municipales.
- Un 87,6 % de los profesores está de acuerdo o muy de acuerdo en que es importante que se reconozca que hay establecimientos educacionales que se desempeñan mejor que otros.

²² El trabajo de campo se desarrolló desde el 26 de noviembre de 1998 al 6 de enero de 1999, utilizando encuestadores. Se trabajó con una muestra aleatoria de 400 profesores del Gran Santiago, obtenida en dos etapas: (i) a partir de la selección aleatoria de 50 establecimientos premiados y 50 establecimientos no premiados por el SNED (42 establecimientos municipales y 58 establecimientos particulares subvencionados); (ii) se seleccionaron aleatoriamente 4 profesores por establecimiento. Se entrevistaron efectivamente a 355 profesores (48 establecimientos premiados y 50 no premiados).

²³ Ver detalles de los resultados de esta encuesta en el anexo 3 y en Mizala y Romaguera (2000c).

Hay un menor grado de acuerdo, si bien más de la mitad está de acuerdo con las aseveraciones, respecto del efecto del premio de excelencia sobre la calidad de la educación y sobre la ligazón entre remuneraciones y evaluación²⁴:

- Un 55,6 % está de acuerdo o muy de acuerdo en que la entrega de un premio de excelencia por desempeño a los profesores contribuye a mejorar la calidad de la educación.
- Un 58,3% está de acuerdo o muy de acuerdo con que el incremento de las remuneraciones de los profesores debe estar relacionado con una evaluación del desempeño docente.

Estos resultados son interesantes, dado que mostrarían un cambio en la actitud de resistencia a esquemas de evaluación docente por parte de los profesores.

Finalmente, también se consultó por indicadores de autoevaluación de calidad:

- La pregunta que se le hizo a los profesores fue: En comparación con otros colegios de su comuna, ¿cómo calificaría usted el desempeño de este establecimiento, en relación con el nivel educacional alcanzado por los alumnos?. Entre los establecimientos premiados en el SNED, un 43,6% lo clasifica como muy bueno, y un 50,9% como bueno. Entre los establecimientos no premiados por el SNED, un 27,4% lo clasifica como muy bueno, un 46,5% como bueno, y un 18,7% como regular.

Las respuestas a esta última pregunta tienden a destacar un comportamiento benevolente de los docentes en relación a su autoevaluación. Este hecho destaca la importancia de que la evaluación sea realizada con criterios transparentes y objetivos.

La experiencia con el SNED muestra que para que un sistema de evaluación se consolide, los resultados de este sistema deben ser percibidos como justos por los distintos actores involucrados. Errores en el diseño o aplicación, que involucren errores en la asignación de los premios, son muy dañinos para la aceptación y validación del sistema.

V. Conclusiones

En este trabajo hemos estudiado las características de los profesores en Chile y la institucionalidad en que éstos se desenvuelven con el fin de determinar los incentivos a los que están sujetos en su desempeño profesional.

Un primer elemento a destacar es la existencia de un grado importante de descentralización en la toma de decisiones en el sistema educativo en Chile. Un ejemplo de esto es que en los establecimientos municipales las postulaciones y la selección de profesores se realizan a nivel comunal y no a nivel nacional. Los establecimientos particulares, por su parte, tienen sus propios sistemas de selección de postulantes.

Otro elemento a considerar son las diferencias a las que están sujetos los profesores de los establecimientos municipales y los de establecimientos particulares (subvencionados y

²⁴ Detalles en anexo 3.

pagados). El Estatuto Docente establece una normativa especial para los profesores de establecimientos municipales, en tanto el mismo Estatuto establece que los docentes del sector particular se rigen por un contrato privado regulado por el Código Laboral, excepto para algunas normas referidas a la jornada laboral, los feriados legales y la terminación de contratos.

A pesar de la distinta institucionalidad a la que están sujetos los docentes, no se observan diferencias significativas entre quienes se desempeñan en establecimientos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados en relación a su satisfacción con la profesión y su apreciación con respecto al ambiente de trabajo. Los datos obtenidos indican que todos por igual tienen una opinión levemente positiva respecto de estas variables, pero no se sienten plenamente satisfechos. Tampoco se observan diferencias significativas entre los distintos tipos de establecimientos educacionales con respecto al desempeño de los maestros.

Vale también la pena destacar que la gran mayoría de los profesores se autopercibe de nivel socioeconómico medio o medio bajo, lo que contrasta con su ubicación en la distribución del ingreso del país. Los datos recogidos en la encuesta sitúan a más del 50% de los profesores en el quintil más alto de ingresos y al 91% de ellos en los dos quintiles de mayores ingresos. Por su parte, los datos de la encuesta CASEN 98 muestran que un 76% de los profesores se concentran en los cuatro deciles más altos de ingresos.

Esta percepción de los profesores de pertenecer a un grupo socioeconómico medio o medio bajo y su disconformidad con los salarios que perciben puede incidir en el grado de satisfacción que éstos muestran con su profesión.

No obstante, cuando se analizan los salarios de los profesores comparándolos con los que perciben individuos similares en términos de los años de estudio, la experiencia y otras características personales se concluye que los profesores en promedio no están subpagados en Chile. Si analizamos los salarios diferenciando por género, tenemos que las mujeres que son profesoras ganan más que mujeres con similares características que se desempeñan en otras ocupaciones, y los hombres profesores ganan menos que hombres con características similares que se desempeñan en otras ocupaciones.

Un problema que sí tienen las remuneraciones de los profesores en Chile es su falta de conexión con el desempeño de los maestros, los salarios docentes son extremadamente parejos independientemente del esfuerzo y el desempeño del profesor. En este sentido, la introducción del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) es un importante avance, dado que este sistema premia a los profesores de los establecimientos subvencionados cuyo desempeño es calificado de excelente. También es un paso el acuerdo firmado entre el MINEDUC y el Colegio de Profesores (Ley N°19.715 de enero del 2001) donde se establece que los docentes que acrediten su excelencia pedagógica en aula recibirán un incentivo individual.

En este sentido es muy importante destacar que se ha estado produciendo en estos últimos años un cambio en la cultura tradicional docente. En efecto, hay una creciente aceptación por parte de los profesores de prácticas de evaluación estandarizadas a nivel nacional, y del hecho que las remuneraciones estén ligadas a esta evaluación. Es así como el SNED ha ido generando crecientes grados de consenso entre los profesores.

Estos cambios son muy importantes porque los mejores docentes, los más preparados tendrán ingresos que permitirán retenerlos en la profesión, y se incentivará a los mejores alumnos a estudiar pedagogía.

Referencias

- Aedo, C., (1997), "Organización industrial en la prestación de servicios sociales" Documento de Trabajo de la Red de Centros R-302, BID.
- Aedo, C. y O. Larrañaga, (1994), "Educación privada versus pública en Chile: Calidad y sesgo de selección", mimeo ILADES/Georgetown University.
- Avalos, B., (1998), "Improving initial teacher training in Chile. Analysis of needs, contents and constraining factors related to change proposals of higher education institutions", mimeo MINEDUC.
- Bravo, D., Contreras, D. y C. Sanhueza, (1999), "Rendimiento educacional, desigualdad y brecha de desempeño público/privado: Chile 1982-1997", *Documento de Trabajo* 163, agosto.
- Carnoy, M. y P. McEwan, (2000a), "The effectiveness of public, catholic, and Non-religious private schools in Chile's voucher system". Forthcoming in *Education Economics*.
- Carnoy, M. y P. McEwan, (2000b), "The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol 22 N°3.
- Cepal, 1998, (1999), Panorama social de América Latina, abril.
- Cox, C. y P. González, (1997), "Educación: de programas de mejoramiento a reforma" en R. Cortázar y J. Vial (eds) *Construyendo Opciones*, DOLMEN Ediciones.
- González, P. (1998), "Financiamiento de la Educación en Chile", PREAL_UNESCO.
- González, P., (1996), "La política educacional de los años noventa y los anuncios del 21 de mayo", Bitácora Económica 4, Programa de asistencia Legislativa.
- González, P., (1996), "Normativa y política laboral en Chile", Colección Estudios CIEPLAN, número especial, septiembre.
- González, P. (1996), "La Gestión financiera de unidades educativas bajo el régimen de subvenciones imperante en Chile", en Estudios Municipales N°7.
- LEY N° 19.070 Estatuto de los profesionales de la Educación y de las leyes que la complementan y modifican.
- Liang , X., (1999), "Teacher pay in 12 Latin American countries: How does teacher pay compare to other professions, what determines teacher pay, and who are the teachers", presentado en la Conferencia Los Profesores en A. L.: nuevas perspectivas de su desarrollo y desempeño", San José, Costa Rica, junio.
- Marcel, M. (1993), "Descentralización y desarrollo: La experiencia chilena", mimeo BID.
- Mizala, A., González, P., Romaguera, P. y A. Guzmán, (2000), "Los maestros en Chile: Carreras e incentivos", Documento de Trabajo de la Red de Centros, BID, julio.

- Mizala, A. y P. Romaguera, (2000a), "School performance and choice: The Chilean experience", *The Journal of Human Resources*, vol 35 N°2.
- Mizala, A. y P. Romaguera, (2000b), "Determinación de los factores explicativos de los resultados escolares en educación media en Chile", Documento de Trabajo N°85 Centro de Economía Aplicada, Depto. Ingeniería Industrial, U. De Chile.
- Mizala, A. y P. Romaguera, (2000c), "Sistemas de incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile", Documento de Trabajo N°82 Centro de Economía Aplicada, Depto. Ingeniería Industrial, U. de Chile.
- Mizala, A. y P. Romaguera, (2000d), "Remuneraciones al pizarrón" *Revista Perspectivas en Política, Economía y Gestión* vol 4, N°1.
- Mizala, A., Romaguera, P. y D. Farren, (1998), "Son eficientes los establecimientos educacionales en Chile", Documento de Trabajo N° 38 Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Mizala, A. y P. Romaguera, (1998), "¿Cómo se comparan los resultados de la prueba SIMCE entre colegios privados y públicos?", *Revista Perspectivas en Política, Economía y Gestión* Vol. 2 N°1, U. de Chile.
- Mulcahy-Dunn, A. y G. Arcia, (1996), "Teacher's salaries and living standard in Ecuador", mimeo Center for International Development, Research Triangle Institute North Carolina.
- Nuñez, I., "El profesorado y la reforma de los 90: Presiones de cambio y evolución de la cultura docente", publicado en este mismo volumen.
- Piras, C. y W. Savedoff, (1998), "How much do teachers earn?" mimeo BID.
- Psacharopoulos G., Valenzuela, J. y M. Arends, (1996), "Teacher salaries in Latin America: A review", *Economics of Education Review* , 15(4):401-406.
- Rodriguez, J. (1988), "School achievement and decentralization policy: the Chilean case" *Revista Análisis Económico*, vol 3, N° 1, 75-88.
- Sapelli, C. y B. Vial, (2001), "Evaluating the Chilean education voucher system", mimeo Instituto de Economía P. Universidad Católica de Chile, junio.
- Tokman, A., (2001), "Is private education better? Evidence from Chile", mimeo Univesidad de California, Berkeley, abril.
- Vegas, E., W. Experton y L. Pritchett, (1998), "Teachers in Argentina: Under – (over) worked? Under - (over) paid?" Draft.

Anexo 1
FICHA TÉCNICA ENCUESTAS

Encuesta a Profesores de Enseñanza Básica en Actividad

Ficha Técnica de la Encuesta

• **Universo:**

Profesores que imparten Enseñanza Básica en Establecimientos Educativos del Gran Santiago (incluyendo Puente Alto y San Bernardo).

• **Diseño Muestral:**

Muestra de 800 profesores, estratificada proporcional según dependencia y comuna del establecimiento donde ejercen, con la distribución siguiente:

Comuna	Dependencia			Total
	Municipal	Particular Subvencionado	Particular No Subvencionado	
Santiago	31	20	16	67
Independencia	9	12	0	21
Conchalí	13	7	0	20
Huechuraba	4	2	0	6
Recoleta	12	14	0	26
Providencia	9	2	33	44
Vitacura	4	0	19	23
Lo Barnechea	0	5	11	16
Las Condes	7	0	45	52
Ñuñoa	12	7	21	40
La Reina	5	4	0	9
Macul	9	6	6	21
Peñalolén	12	9	0	21
La Florida	18	31	11	60
San Joaquín	7	5	0	12
La Granja	7	7	0	14
La Pintana	9	9	0	18
San Ramón	8	7	0	15
San Miguel	7	8	6	21
La Cisterna	0	18	0	18
El Bosque	13	13	0	26
P. A. C.	9	7	0	16
Lo Espejo	10	4	0	14
Estación Central	10	12	0	22
Cerrillos	5	5	0	10
Maipú	13	18	7	38
Quinta Normal	9	7	0	16

Comuna	Dependencia			Total
	Municipal	Particular Subvencionado	Particular No Subvencionado	
Lo Prado	8	3	0	11
Pudahuel	9	7	0	16
Cerro Navia	11	5	0	16
Renca	9	8	0	17
Quilicura	4	3	0	7
Puente. Alto	12	20	5	37
San Bernardo	19	11	0	30
TOTAL	324	296	180	800

- **Trabajo de Campo:**

Desde el 24 de noviembre de 1998 al 5 de enero de 1999 (primera parte), 11 de marzo a 25 de abril (segunda parte).

- **Muestra Efectiva:**

Se entrevistó a 901 profesores de establecimientos seleccionados, los cuales fueron ponderados de acuerdo a un factor construido a partir de la muestra diseñada que considera 800 casos.

Encuesta SNED a Profesores

Ficha Técnica de la Encuesta

- **Universo:** Profesores de Establecimientos del Gran Santiago que han obtenido dos veces consecutivas el premio otorgado por el SNED o que no han obtenido en ninguna de las dos oportunidades el premio otorgado por el SNED.
- **Diseño Muestral:** Muestra de 400 profesores, obtenida en dos etapas:
 - 1) A partir de la selección aleatoria de 50 establecimientos Premiados y 50 establecimientos No premiados
 - 2) Se selecciona aleatoriamente 4 profesores por establecimiento.
- **Trabajo de Campo:** Desde el 26 de noviembre de 1998 al 6 de Enero de 1999.
- **Muestra Efectiva:** Se entrevistó a 400 profesores de 100 establecimientos (50 establecimientos Premiados y 50 establecimientos No Premiados), lo que significa un 100% de efectividad.

Establecimientos:

		Tipo				Total	
		Premiado		No Premiado			
Dependencia	Municipalizado	24	23,5%	18	18,4%	42	41,8%
	Particular Subvencionado	26	25,5%	32	32,7%	58	58,2%
Total		50	49,0%	50	51,0%	100	100%

Profesores:

		Tipo Establecimiento				Total	
		Premiado		No Premiado			
Dependencia	Municipalizado	96	24,0%	72	18,0%	168	42,0%
	Particular Subvencionado	104	26,0%	128	32,0%	132	58,0%
Total		200	50,0%	200	50,0%	400	100%

- **Muestra Ponderada:** De acuerdo a los datos poblacionales de los establecimientos municipalizados y particulares subvencionados que componen el universo de estudio, se ha construido un factor de ponderación al nivel de establecimiento y un factor de ponderación al nivel de profesores, que produce las siguientes características de la muestra:

Establecimientos (Ponderados):

		Tipo				Total	
		Premiado		No Premiado			
Dependencia	Municipalizado	6	6,0%	37	37,0%	43	43,0%
	Particular Subvencionado	8	8,0%	49	49,0%	57	57,0%
Total		14	14,0%	86	86,0%	100	100%

Profesores (Ponderados):

		Tipo Establecimiento				Total	
		Premiado		No Premiado			
Dependencia	Municipalizado	36	9,0%	169	42,2%	205	51,2%
	Particular Subvencionado	35	8,8%	160	40,0%	195	48,8%
Total		71	17,8%	329	42,3%	400	100%

Anexo 2

OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA LABORAL

En el sector subvencionado, la jornada de aula semanal no puede exceder de 33 horas excluidos los recreos, en el caso de designaciones por 44 horas, o la proporción correspondiente en caso de designaciones por jornadas inferiores, debiendo destinarse el horario restante a actividades curriculares no lectivas. La hora de docencia de aula es de 45 minutos, y el horario no puede exceder la medianoche, excepto para docentes que deben cumplir funciones de internado. Adicionalmente en el caso del sector municipal, los docentes de aula con más de 30 años de servicio pueden pedir que se reduzca su jornada a un máximo de 24 horas.

Los docentes de los sectores particular pagado y corporaciones 3166 se rigen por las normas de jornada establecidas en el Código del Trabajo, que implican una jornada ordinaria de 48 horas a la semana, que no puede distribuirse en más de seis ni en menos de cinco días, ni exceder de diez horas diarias. Se establece que es posible exceder la jornada ordinaria de trabajo para evitar perjuicios en la marcha normal de la empresa u otros casos fuera de lo normal, exceso que debe pagarse como horas extraordinarias con un recargo de 50% sobre el sueldo convenido para la jornada ordinaria.

El feriado legal para los docentes del sector municipal y particular subvencionado transcurre entre el término del año escolar y el comienzo del siguiente, o en enero y febrero, pero en este período pueden ser convocados hasta por un período de tres semanas consecutivas para actividades de perfeccionamiento u otras que no tengan el carácter de docencia de aula. En los otros dos sectores la normativa es la del Código del Trabajo, que significa un feriado anual de quince días hábiles (considerando sábado como inhábil) remunerados. Todo trabajador con diez años de trabajo con uno o más empleadores, continuos o no, tiene derecho a un día adicional de feriado por cada tres años nuevos trabajados, el que será susceptible de negociación individual o colectiva. Sólo pueden hacerse valer hasta diez años servidos para empleadores anteriores. Al menos diez días hábiles de vacaciones deben concederse en forma continua, el resto es fraccionable de común acuerdo.

También se permite establecer convenios entre municipios que permitan que sus docentes presten servicios en otro municipio, por un año laboral docente, renovable a lo más por otro. La remuneración queda de cargo del municipio donde el docente presta sus servicios, pero no significa la pérdida de titularidad en el Municipio de origen. Debe contar con el acuerdo del docente, el que tendrá además preferencia en los concursos que convoque el municipio al cual haya sido destinado.

Asimismo los docentes podrán permutar sus cargos siempre que se desempeñen en empleos de una misma naturaleza y que cuenten con la autorización de los respectivos empleadores.

Anexo 3
ENCUESTA A PROFESORES DE ESTABLECIMIENTOS SUBVENCIONADOS.²⁵

Cuadro A1
Aceptación del Modelo Educativo Chileno

¿Cuán de acuerdo o en desacuerdo está usted con las siguientes afirmaciones acerca de establecimientos educacionales en el sistema educacional chileno?

(porcentaje de respuestas)

	Muy de Acuerdo	De Acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En Desacuerdo	Muy en Desacuerdo	No sabe
Es bueno que en una comuna existan varios establecimientos educacionales ya que los padres pueden elegir el colegio de sus hijos	60,6	36,6	2,5	0,3	0	0
La existencia de establecimientos particulares subvencionados y municipalizados ha sido positiva para los profesores	17,2	26,2	19,4	23,9	11,5	1,7
La existencia de establecimientos particulares subvencionados y municipalizados ha sido positiva para los padres y alumnos	19,7	45,1	17,2	12,7	3,1	2,3
Es bueno que en una comuna los padres puedan elegir, específicamente, entre establecimientos municipales y particulares subvencionados	34,6	49,3	8,2	5,4	1,4	1,1
La existencia de establecimientos municipalizados y particulares subvencionados en un mismo lugar geográfico no ayuda a mejorar el proceso de enseñanza	6,8	18,9	19,7	44,5	8,7	1,4
Un sistema escolar en que existan sólo establecimientos municipalizados es preferible a un sistema como el actual	5,9	16,1	19,7	41,1	14,1	3,1
La mejor forma de financiamiento del sistema escolar es a través de subvenciones asociadas a la matrícula de los colegios	15,5	18,3	11,0	34,1	19,4	1,7

²⁵ Esta encuesta fue realizada con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Se seleccionó primero una muestra aleatoria de 50 establecimientos premiados y no premiados, y se seleccionaron aleatoriamente a 4 profesores por establecimiento; es decir un total de 400 profesores. El trabajo de campo se realizó entre el 26.11.98 y el 06.01.1999. Se entrevistó efectivamente a 350, de los 400 profesores pre-seleccionados.

Cuadro A2
Aceptación de Evaluación y Premio por Desempeño

¿Cuán de Acuerdo o en Desacuerdo está usted con las siguientes afirmaciones?

	Muy de Acuerdo	De Acuerdo	Ni de Acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
El MINEDUC debe aplicar un mecanismo de evaluación del desempeño de los establecimientos particulares subvencionados y municipalizados	26.2	48.5	10.7	11.5	1.4
La entrega de un premio de excelencia por desempeño a los profesores, contribuye a mejorar la calidad de la educación	36.1	25.6	10.7	20.6	6.2
El incremento de las remuneraciones de los profesores debe estar relacionado con una evaluación del desempeño docente	23.7	32.7	9.6	24.8	9.0
Con un sistema de evaluación del desempeño docente es más interesante hacer docencia	14.9	27.9	17.2	30.4	8.7
La labor de los profesores puede ser mejorada por los premios, el acceso a computadores y bibliotecas para el establecimiento.	43.9	41.4	7.3	6.2	0.8
Es importante que se reconozca que hay establecimientos que se desempeñan mejor que otros	39.4	48.2	8.5	3.4	0
Debería existir un premio que se entregue a todos los profesores de un establecimiento destacado y que considere un porcentaje adicional para los docentes que más se destacan	39.4	31.3	11.3	14.6	3.1

Cuadro A3
Preocupación de los Profesores por los Indicadores del SNED.

¿Usted diría que en los últimos 3 años ha aumentado, se ha mantenido igual o ha disminuido la preocupación de la dirección y de los profesores por los siguientes aspectos?
(porcentajes de respuestas, por categorías)

	Profesores		
	Ha Aumentado	Se ha mantenido	Ha disminuido
Resultados de la Prueba SIMCE	55,5	36,2	3,7
Evitar Discriminación alumnos	46,7	37,6	7,2
Opinión de los apoderados	49	43,9	2,1
Realización Talleres Docentes	66,3	23,8	7,1
Asistencia de los profesores	56,6	37,0	1,9
Participación en Centro de Alumnos	26,9	27,8	13,4
Participación Apoderados en Centro Apoderados	43,9	42,6	8,3
Número Alumnos que reprueban	61,2	26,3	6,7

Nota: no se incluye el porcentaje de no sabe o no responde.