

CAPÍTULO III

CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS PROFESORES

EN ESTE ACÁPITE se analizará particularmente el perfil del empleo de los docentes en Chile. Dada la profundidad del proceso privatizador que se ha experimentado durante las últimas décadas, la estructura del empleo del sector resulta un buen instrumento indicativo de las condiciones laborales de los profesores. Las distintas dependencias a que están expuestos determinan una amplia heterogeneidad de normas que regulan las relaciones laborales y, por tanto, mayores o menores grados de protección y seguridad.

La importancia de esta distinción –lazos de dependencia con el sector privado o municipal– se relaciona con los cuerpos normativos, ya que mientras el sector municipal está sujeto al Estatuto Docente (1991), inspirado lejanamente en el antiguo sistema público, los profesores vinculados al sector privado, con o sin subvención estatal, están regidos por el Código del Trabajo, que regula la relación laboral del conjunto de los trabajadores; así, desarrollando la misma actividad, los profesores están regulados por diferentes sistemas de normas según su empleador. Esta situación se agrava particularmente en un contexto normativo laboral como el chileno, donde la flexibilización de las normas laborales se encuentra en la base de las políticas de reforma estructural implementadas hace más de veinte años, siendo, junto a las ini-

ciativas de descentralización y privatización, parte integrante de las políticas neoliberales diseñadas para Chile.

Los datos aquí presentados muestran la rápida expansión relativa que ha tenido el sector privado en la educación, como resultado de las condiciones generadas por las políticas descentralizadoras neoliberales. Un paso fundamental en el proceso privatizador fue la “creación de mercado” en el sector educación. Ello no implica que no existiera educación privada con anterioridad; por el contrario, existía desde el origen de la actividad educacional en el país. Sin embargo, el hecho de constituirse en un sector económico receptor de cuantiosas inversiones y de crecimiento acelerado en las últimas décadas, tuvo como condición el abrir un espacio institucional en donde la educación pudiera ser tratada como una mercancía. El deterioro y estrangulamiento del subsector educación pública (municipal) ha contribuido de modo decisivo a este objetivo.

1. DISTRIBUCIÓN DE LOS DOCENTES POR TIPO DE DEPENDENCIA

En términos generales, el sistema educacional en Chile se estructura a partir de un ciclo básico de ocho años de educación obligatoria que atiende al grupo de edad entre 6 y 13 años, y un nivel medio obligatorio a partir de 2003, de cuatro años de duración, que atiende a una población de edades entre 14 y 17 años en dos modalidades: una definida por el carácter general de su currículo (humanístico-científico) y otra de tipo vocacional (técnico-profesional), que orienta hacia la inserción en el trabajo²⁵.

El sistema escolar cuenta con una matrícula en todos sus niveles, exceptuando la educación superior, que alcanza a 3.692.864 estudiantes (en 2002), distribuidos en un 67,1% en el ciclo de educación básica y en un 23,5% en educación media. Por su parte, el sistema de educación preescolar atiende la niñez de 0 a 6 años a través de una diversidad de instituciones tanto públicas como privadas. No tiene carácter obligatorio y su matrícula alcanzó, en el año 2000, al 24,6% de la población etárea, concentrándose en los niños de 5 años, donde la cobertura en 1998 era superior al 51%.

En términos de tipificación de los establecimientos educacionales, existen tres modalidades financiadas por el Estado a través de subsidios: la educación municipal, la particular subvencionada y la administrada por cor-

25 Riesco, M. y Paiva, C. 2002 *Remuneraciones del Profesorado* (Santiago: CENDA) diciembre.

poraciones privadas, que en total atienden aproximadamente al 91% de la matrícula; el resto corresponde a la educación pagada.

CUADRO N° 1
DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA SEGÚN NIVEL EDUCACIONAL Y TIPO DE ESTABLECIMIENTO (AÑO 2000)

Nivel	Total	Municipal	Particular con subvención	Particular sin subvención	Corporaciones con aporte del Estado	Total
Pre-básica	277.361	132.677	97.102	47.582	-	229.779
Especial	52.608	17.597	34.930	81	-	52.527
Básica	2.355.594	1.331.207	839.586	184.561	240	2.171.033
Sub Total	2.685.563	1.481.481	971.618	232.224	240	2.453.339
Media	822.946	402.839	284.498	80.584	55.025	742.362
Total	3.508.509	1.884.320	1.256.116	312.808		3.195.701

Fuente: *Compendio de Información Estadística 2002*, Ministerio de Educación (citado por Riesco y Paiva, 2002).

De acuerdo con la última información disponible, el sistema es atendido por 144.377 profesores, en aproximadamente 10.000 establecimientos de educación básica y 1.600 de educación media o ambos niveles.

CUADRO N° 2
CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCACIONAL EN CHILE (AÑO 2000)

	Establecimiento			Profesores			Horas			Matrícula		
	1998	2000	Var.%	1998	2000	Var.%	1998	2000	Var.%	1998	2000	Var.%
Municipal	6.327	6.250	-0,6	78.744	80.597	1,2	2.726.849	2.816.810	1,6	1.840.184	1.684.320	1,2
Particular subvencionado	3.062	3.217	2,5	36.084	41.053	6,7	1.391.478	1.690.111	6,9	1.138.080	1.256.116	5,1
Subtotal	9.389	9.467	0,4	114.828	121.650	2,9	4.118.327	4.405.921	3,4	2.978.264	3.140.436	2,7
Corporaciones	73	70	2,1	2.639	2.379	-3,2	93.172	87.360	-3,2	50.334	55.265	4,8
Particular pagado	1.159	1.068	-4,0	17.518	20.348	7,8	611.014	721.686	8,7	309.378	312.808	0,6
Total	10.621	10.605	-0,1	134.885	144.377	3,6	4.822.513	5.214.967	4,0	3.337.976	3.508.509	2,5

Fuente: *Compendio Estadístico*, Ministerio de Educación (citado por Riesco y Paiva, 2002).

La transformación experimentada por el sistema educacional en Chile se ha traducido en un crecimiento acelerado del sector privado con o sin aporte estatal,

por sobre la evolución que muestra el sector municipal. El cambio en la dependencia de los establecimientos educacionales, con el consiguiente trastorno del régimen laboral de los profesores, quienes pasan de un régimen funcionario a uno regido por el código laboral, y en la forma de financiamiento, desde un subsidio a la oferta a uno de subvención a la demanda, se inició en 1981 con la municipalización de las escuelas, y ha avanzado sustancialmente hasta el presente.

En la actualidad el 53,7% del alumnado asiste a establecimientos públicos municipales, mientras que el 35,8% lo hace a particulares subvencionados, lo que arroja un subtotal de 89,5% de estudiantes que participan de un sistema educativo subvencionado por el Estado a través de una subvención por alumno, considerando la asistencia diaria. El 0,6% asiste a colegios en manos de corporaciones privadas que se financian con un subsidio estatal a la oferta²⁶, mientras que sólo el 8,9% estudia en el sector particular pagado. Dicho proceso de privatización continúa aceleradamente, puesto que entre 1998 y 2000, mientras las horas docentes contratadas en la educación municipal crecieron un 1,6% promedio anual, las mismas aumentaron a un ritmo anual de 6,9% en el sector particular subvencionado y de un 8,7% anual en el particular pagado.

Algo similar ocurre con el profesorado. Ello se puede apreciar en el cuadro anterior y en los siguientes. Al año 2000 el total de profesores que trabajaban en el sistema escolar ascendía a 144.377, de los cuales un 84,3%, es decir 121.650 docentes, se desempeñaba en el sector subvencionado-municipal y particular subvencionado, mientras que el resto lo hacía en el sector particular pagado y corporaciones.

2. HORAS DEL CONTRATO DEL PROFESORADO

Las horas contratadas, que al año 2002 alcanzaban un total de 5.696.729 horas semanales, se distribuyen según dependencia en forma similar, con un 83,6% en el sector subvencionado, lo que equivale a 4.762.415 horas, a un promedio de 36,9 horas por profesor, y el resto en el sector particular pagado y corporaciones.

Al interior del sector subvencionado un 53,2% de los profesores y un 53,4% de las horas totales, es decir 82.494 profesores y 3.041.995 horas semanales, se concentran en el sector municipal, con un promedio de 36,9 horas semanales de contrato por profesor.

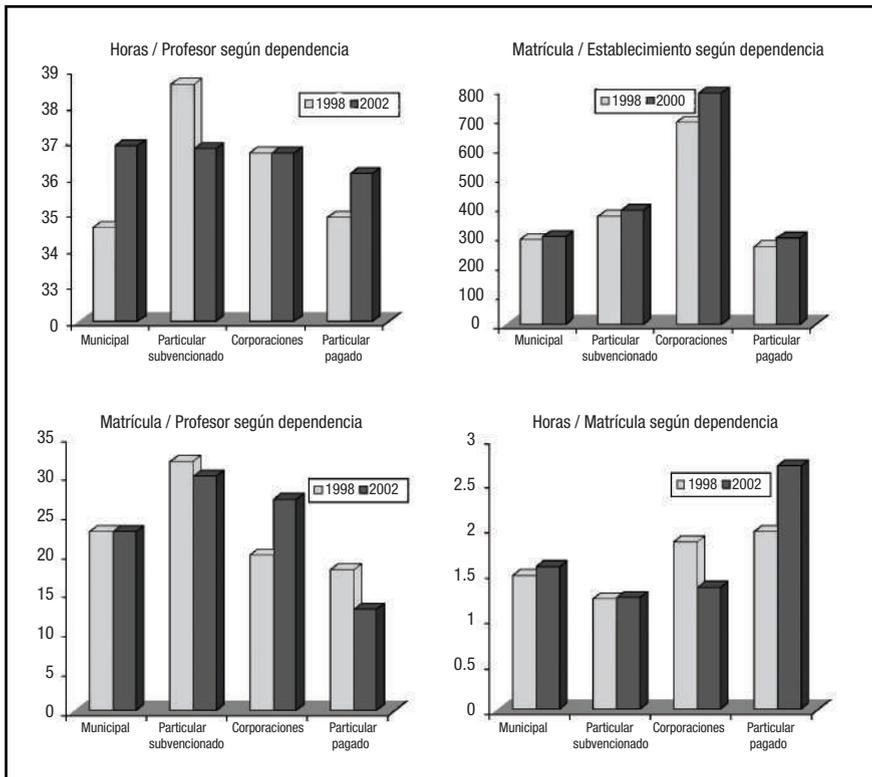
Si se observa en detalle el sector particular subvencionado, podrá apreciarse que 46.706 profesores, un 30,1% del total, tienen contratadas

²⁶ Las corporaciones asumieron la administración de los establecimientos de enseñanza media técnica profesional del Estado. Estas corporaciones están constituidas por organizaciones empresariales.

1.720.420 horas, un 30,2% del total. Los índices de este sector en cuanto a matrícula por establecimiento, matrícula por profesor y matrícula por horas contratadas son un 18%, un 27% y un 18% más elevadas respectivamente que los promedios nacionales, respectivamente.

Lo anterior contrasta fuertemente con la realidad que vive el sector particular pagado. Todos los índices de comparación resultan menores en este grupo: horas/profesor, matrícula/establecimiento, matrícula/profesor y matrícula/horas. Los índices reseñados se pueden apreciar en los gráficos siguientes.

GRÁFICO N° 1



Fuente: elaborado con datos de *Compendio Estadístico*, Ministerio de Educación (citado por Riesco y Paiva, 2002).

Estos antecedentes muestran el fortalecimiento del sector privado en sus diversas modalidades al interior del sistema educacional, lo cual es resultado del tipo de políticas aplicadas en las últimas décadas.

Los antecedentes presentados ayudan a delinear un cierto perfil de los profesores al interior del sistema educacional. Dan cuenta de los totales contratados por tipo de establecimiento. Para el caso de los profesores, en cambio, la clasificación se hace según el tipo de establecimiento donde este trabaja la mayor parte de sus horas, puesto que no pocos docentes, trabajan en más de un establecimiento y los promedios de horas por profesor de cada sector pueden estar levemente distorsionados.

Al año 2000, un total de 14.702 profesores, equivalente a un 10,2% del total, trabajan más de 44 horas (el tope legal para un mismo empleador). De esas personas, 12.888, que corresponden al 8,9% del profesorado total, trabajan para dos o más sostenedores²⁷. Es decir, sólo el 8,9% del magisterio trabaja para dos o más sostenedores, acumulando jornadas semanales superiores a 44 horas. Las horas por encima de 44 representan tan sólo el 2,5% de la oferta total de horas del sistema²⁸.

Sin embargo, se observa una tendencia general a trabajar en varias escuelas, puesto que si se considera al conjunto del profesorado y no sólo a los que trabajan más de 44 horas, se aprecia que mientras el total crece a una tasa anual de 3,5% (entre 1998 y 2000), las personas que trabajan en tres escuelas o más, aunque son pocas, crecen a una tasa anual del 7,6% para el mismo período. El grueso de los docentes, un 76%, tiene jornadas entre 30 y 44 horas, siendo mayor la concentración en jornadas de 30 horas semanales (31%)²⁹.

3. AÑOS DE SERVICIO DOCENTE

Para el mismo año, la variable antigüedad de los profesores en servicio mostraba la siguiente situación: un tercio de los maestros se concentra en el tramo de 0 a 9 años, mientras un cuarto del total tiene entre 10 y 19 años de servicio. Un 27% tiene entre 20 y 29 años, y el resto (12%), más de 30 años. Si se estima en 4,5; 15; 25 y 35 años, respectivamente, el promedio de años de servicio de cada uno de los tramos anteriormente expuestos, resulta una antigüedad promedio de 16,8 años para el total. Sin embargo, se aprecia que el tramo de 30 o más años de servicio es el que crece más rápido para el período 1998-2000.

La edad promedio de los profesores es de 43,5 años. Sin embargo, es significativamente mayor en el sector municipal –cuyo promedio es de 46,2

27 Un sostenedor es una persona natural o jurídica que administra establecimientos educacionales (ya sean privados o municipales), contando a este efecto con un subsidio del Estado.

28 Riesco y Paiva, 2002.

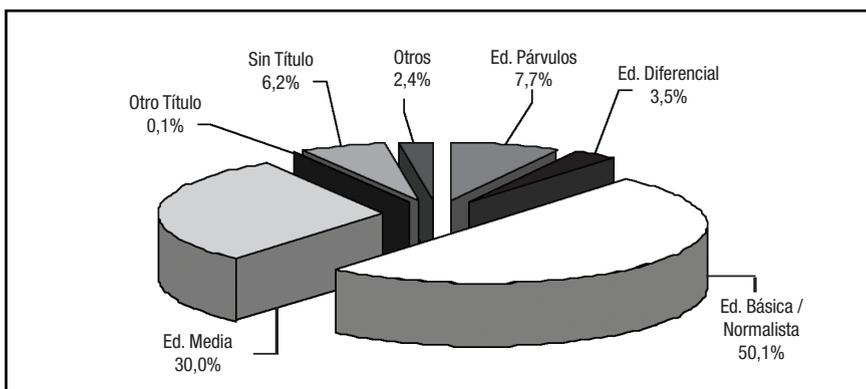
29 Ministerio de Educación *Compendio Estadístico*.

años y cuyas edades se concentran en el tramo de 40 a 55 años— que en el sector particular subvencionado —cuya edad promedio es de 39,6 años y cuyas edades se concentran en el tramo de 30 a 45 años— y en el particular pagado —cuya edad promedio es de 40,1 años. El tramo de edad que más crece es el de 60 a 65 años, pasando de 3.310 a 4.955 personas entre 1998 y 2000. Un total de 6.012 docentes, es decir, un 4,2% del magisterio, de los cuales 3.953 son mujeres, tienen edad superior a la requerida para jubilar. Esto último puede explicarse por las condiciones de pensiones y jubilaciones que se deterioraron fuertemente a partir del Sistema Privado de Asociación de Fondo de Pensiones (AFP) que se impuso en Chile durante la dictadura.

4. FORMACIÓN DOCENTE

Desde el punto de vista de su formación, un 55% de los docentes tiene título de profesor básico y un 33% de enseñanza media. Asimismo hay un 8% y un 4% de maestros, respectivamente, con título de educadores de párvulos y de educador diferencial. Ello se presenta en el gráfico siguiente.

GRÁFICO N° 2
FORMACIÓN DE LOS PROFESORES (AÑO 2000)



Fuente: elaborado con datos de *Compendio Estadístico*, Ministerio de Educación (citado por Riesco y Paiva, 2002).

5. NIVEL DE ENSEÑANZA Y SEXO

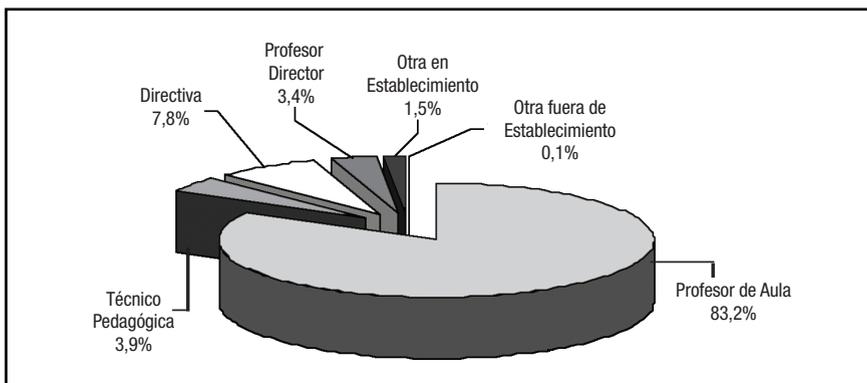
Con el objetivo de configurar el perfil de un docente tipo en Chile, habría que establecer que, desde el punto de vista de su trabajo, el profesorado se distribuye entre enseñanza básica y enseñanza media en una proporción de aproxi-

madamente 65 y 35% respectivamente. Igualmente destacable, aunque no se diferencia de la realidad de otros países, es el hecho de que la mayor parte del profesorado está conformada por mujeres, las que suman 93.799 en relación con 41.086 hombres, es decir, representan un 70% del total. Siendo mayoría en todas las categorías (a excepción de los cargos directivos), la proporción de mujeres es mayor aún entre los maestros con título de educador de párvulos (99%), educación diferencial (92%) y educación básica (74%).

6. FUNCIÓN DOCENTE

Si se analiza este universo desde el punto de vista de la función que cumplen los profesores en su trabajo, el 83% de los maestros se desempeña como profesor de aula, y el 17% en cargos técnico-pedagógicos, directivos y otros. La proporción de los cargos distintos de profesor de aula es mayor en los colegios municipalizados, donde alcanza un 18%, que en los colegios particulares pagados, donde baja al 14%. Esto se aprecia en el gráfico siguiente.

GRÁFICO N° 3
HORAS CONTROLADAS SEGÚN FUNCIÓN (AÑO 2000)



Fuente: elaborado con datos de *Compendio Estadístico*, Ministerio de Educación (citado por Riesco y Paiva, 2002).

7. LA SITUACIÓN SALARIAL DE LOS DOCENTES Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La desmedrada situación salarial de los maestros no sólo resulta proverbial en Chile, ni es particular del último tiempo. El modo en que la sociedad retribuye el papel de los profesores constituye una clara incongruencia que llega al límite de lo absurdo. Sin embargo, aunque resulte difícil de concebir, esta

situación puede empeorar en el tiempo. La realidad experimentada por los docentes durante las últimas décadas se encuentra caracterizada por este deterioro adicional, fruto de las políticas de ajuste estructural en la economía y del proceso de descentralización y privatización del sistema educacional.

Desde la constitución del sistema público de educación, las remuneraciones de los profesores tuvieron un comportamiento enmarcado en la evolución del sector público. Esta situación tendió a modificarse a partir de los años 60, en que se comenzó a experimentar una pronunciada mejoría. Desde 1960 hasta 1972, las remuneraciones de los maestros aumentaron sostenidamente y de manera mayor que el promedio del resto de las remuneraciones del país. Mientras el Índice General de Sueldos y Salarios Reales (IGSS), considerando una base de 1971=100, creció desde 45,4 en 1960 hasta 103,7 en 1972, el Índice de Remuneraciones Reales del Magisterio (IRM), también considerando 1971=100, aumentó desde 42 hasta 113³⁰.

Tras la instauración de la dictadura y la aplicación de las políticas recesivas frente al proceso inflacionario, los salarios experimentaron en general una fuerte contracción, particularmente severa en el caso de los profesores. Entre 1974 y 1975 las remuneraciones del magisterio cayeron violentamente, al ser asimiladas a la escala única de remuneraciones (EUR), mucho más que las del resto de la economía. Así, mientras el IGSS cayó desde 103,7 en 1972 hasta 51,3 en 1975, el IRM se desplomó desde 113 en 1972 hasta 28 en 1975, ambos considerados desde una base 1971=100.

Suavizadas las políticas ortodoxas de ajuste³¹, la ocupación y los salarios, fuertemente impactados por la recesión, iniciaron una lenta recuperación. Sin embargo, las remuneraciones docentes no la experimentaron. Entre 1975 y 1981 los salarios de los maestros se recuperaron a un ritmo inferior al promedio. Así, mientras el IGSS se recuperó desde 51,3 en 1975 hasta 79,3 en 1981, el IRM lo hizo desde 28 hasta 43 (considerando 1971=100 en ambos casos). En síntesis, en 1981 las remuneraciones de los profesores se encontraban en un nivel dramáticamente inferior al que presentaba el resto de los trabajadores del país; no obstante, estos últimos también percibían salarios por debajo de los obtenidos a principios de la década del '70.

A pesar de lo anterior, el deterioro más dramático de las remuneraciones reales del magisterio, tanto en términos relativos como absolutos, ocurrió

30 Los datos presentados corresponden a la elaboración realizada por Riesco y Paiva, 2002.

31 Cabe recordar que en 1975, tempranamente para el contexto mundial, se comenzó a implementar, de una manera particularmente ortodoxa, un conjunto de políticas monetaristas en la economía chilena. Estas fueron ajustadas y profundizadas luego de la crisis de la deuda externa en 1983.

entre 1981 y 1990. En ese período, mientras el IGSS descendía de 79,3 hasta 76,8 puntos, el IRM se derrumbó nuevamente desde 43 hasta 28, volviendo de ese modo a su mínimo histórico de 1975.

Durante los gobiernos de la Concertación, las remuneraciones del magisterio se han ido recuperando significativamente, superando incluso la senda seguida por las remuneraciones medias de la economía. Entre 1990 y 2002, el IGSS aumentó un 41,6%, mientras el IRM experimentó un crecimiento del 151,2%. Sin embargo, el deterioro sufrido por los salarios docentes resultó tan pronunciado durante la dictadura que los mismos todavía se encuentran en un nivel significativamente inferior al promedio nacional. Mientras, el IGSS finalmente ha experimentado una recuperación importante, al punto que en 2002, con un índice de 108,7, ha logrado superar el nivel obtenido hace tres décadas³². En el mismo 2002, el IRM todavía se encuentra en un nivel de 70,3 (considerando 1971=100 para ambos casos).

La amplitud de la brecha salarial que los maestros mantienen con el resto de los trabajadores chilenos es tan importante aún que, para lograr equiparar la situación actual, se requiere un reajuste de las remuneraciones docentes no inferior a un 54,6%. Esta cifra equivale a otorgar por cuatro años consecutivos reajustes anuales del 11,5%. Por otra parte, la distancia entre el magisterio y el resto de los asalariados del país se ha reducido, puesto que en 1999 el incremento requerido por el magisterio era de 61,7%. Esta mejoría es resultado del mayor reajuste relativo obtenido como fruto de las negociaciones del Colegio de Profesores con el Estado.

Si se observa el comportamiento de las remuneraciones docentes para un profesor tipo³³, expresadas en pesos de diciembre de 1999, podrán identificarse claramente los hitos que marcan ese comportamiento. Así, se verá que las remuneraciones de los maestros varían entre un máximo de 717.464 pesos en 1972 y un mínimo de 177.938 pesos en 1990, recuperándose a 446.904 pesos en 2002 (ver gráfico N° 5, ut infra).

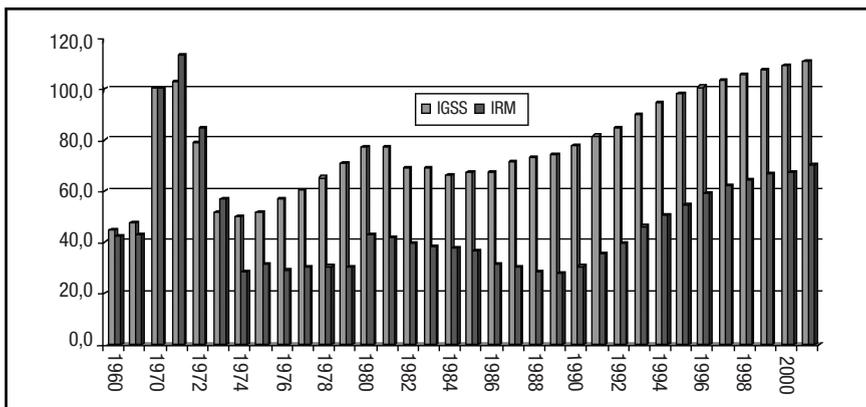
Una explicación posible frente a tan marcado deterioro en los salarios docentes tiene relación con la magnitud de empleo involucrado y el efecto fiscal de las variaciones salariales. Un sector que enfrenta similar situación es

32 Si bien esto constituye un avance sustancial en la condición de los trabajadores chilenos, no puede omitirse el hecho de que no han experimentado mejora alguna en términos reales durante las últimas tres décadas.

33 Esta categoría de "profesor tipo" corresponde a un maestro con una jornada contratada de 30 horas, con un 65% en educación básica y un 35% en educación media, y con diez bienios de antigüedad. Esta categoría fue utilizada por CENDA para elaborar el IRM.

el de la salud pública, que también fue objeto de políticas similares a las aplicadas a la educación, aunque con efectos más atenuados.

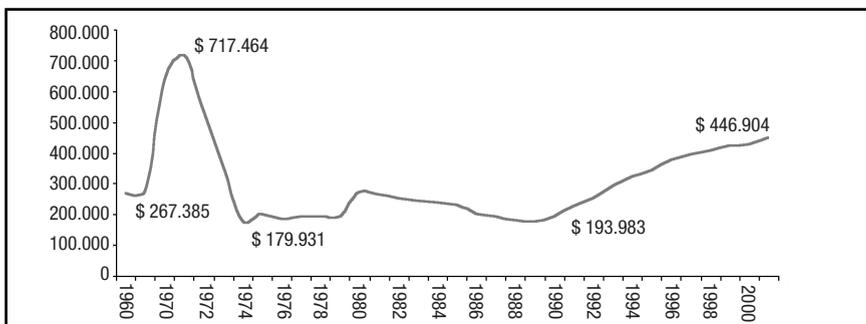
GRÁFICO N° 4
EVOLUCIÓN HISTÓRICA IGSS E IRM (1971=100)



Fuente: elaborado con datos de Riesco, y Paiva, 2002

El gráfico anterior permite apreciar claramente la dispar evolución de ambos indicadores de salarios. Si hasta 1973 el comportamiento del Índice General y de remuneraciones magisteriales mantenía una alta correspondencia, la instalación de la dictadura marca el inicio de una divergencia cada vez más pronunciada y que sólo tiende a revertirse a partir de la transición democrática.

GRÁFICO N° 5
EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES DE UN PROFESOR TIPO
(EN PESOS DE DIC. 1999)



Fuente: elaborado con datos de Riesco y Paiva, 2002.

Al igual que en el caso anterior, puede visualizarse la violenta disminución de los salarios docentes. Este drástico deterioro se explica en una primera etapa (1973), por el efecto en los salarios reales que tuvo el alto nivel inflacionario de ese año, cuando alcanzó el 508%. La segunda etapa de esa pronunciada caída, desde 1974 hasta 1989, es resultado del tipo de política llevada adelante por la dictadura. Esto constituye un componente básico del grave deterioro de las condiciones de trabajo de los profesores.

Actualmente las remuneraciones docentes poseen una estructura articulada en torno al concepto de Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN), bajo el cual quedan cubiertos la mayoría de los profesores. Segmentos menores del profesorado se encuentran cubiertos por regímenes generales de contratación, particularmente en el caso de los profesores que trabajan en el sector de colegios particulares.

CUADRO Nº 3

ESTRUCTURA DE LAS REMUNERACIONES DOCENTES DEL ESTATUTO DOCENTE

Ítem	Proporción de la Remuneración Total %
Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN)	43,9
Bonificaciones proporcionales a la RBMN	44,3
Bienios	29,3
Perfeccionamiento	5,4
Condiciones difíciles	1,9
Responsabilidad	1,8
Zona	5,7
Excelencia pedagógica	0,2
Otras bonificaciones	11,8
Remuneración Total	100,0

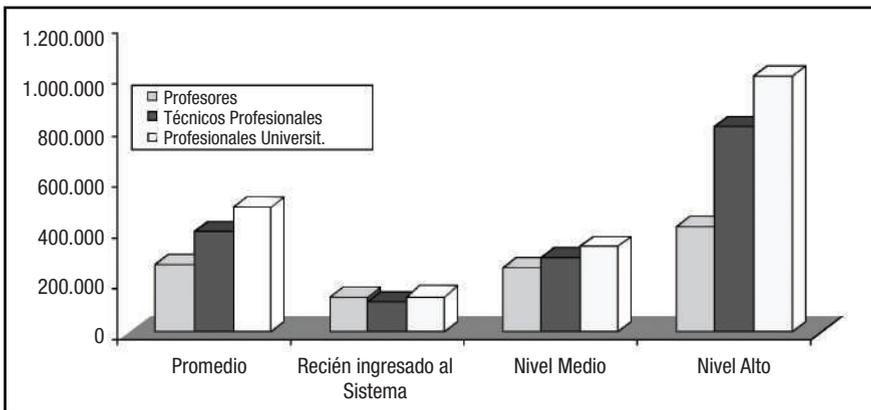
Fuente: elaborado con datos extraídos del Informe de Remuneraciones Docentes de CENDA.

El gasto total en remuneraciones en la educación subvencionada, considerando todas las partidas involucradas, se estima en el orden de 845.509 millones de pesos del año 2002 anualmente. Para el Ministerio de Educación, sin embargo, lograr que la cifra anterior de remuneraciones alcance efectivamente a todos los profesores significa un gasto adicional estimado en un 16,5%, principalmente destinado a subvencionar el déficit de municipios que tienen una muy baja relación alumno/profesor, cubrir el incremento anual de matrícula y concretar la Jornada Escolar Completa (JEC). Cabe mencionar que este fuerte gasto adicional en subvenciones, que en 2002 alcanzó la enorme cifra de 139.796 millones de pesos (217 millones de dólares), se debe princi-

palmente a la rigidez del actual sistema de subvenciones, puesto que para cubrir el déficit de los municipios referidos se obliga a incrementar las subvenciones del sector particular. Ello conduce a que los sostenedores de escuelas subvencionadas perciban nuevos recursos, sin que tengan como contrapartida nuevos gastos. De esta manera, la cifra total de gasto fiscal en remuneraciones de 2002 es estimada por el Ministerio de Educación en 985.305 millones de pesos (1.532 millones de dólares). Esa cifra equivale a un 52% del presupuesto de ese Ministerio.

Por otra parte, la comparación con otros profesionales apunta a un menor salario relativo del profesorado. Según datos aportados por un estudio de David Bravo en la Universidad de Chile, en 1998 el profesorado tenía remuneraciones que correspondían a un 67% y un 54% de las remuneraciones de los profesionales y técnicos y de los profesionales universitarios, respectivamente. Como se aprecia en el gráfico siguiente, si bien la situación inicial es prácticamente idéntica para las tres categorías, a medida que se produce una evolución profesional, va ampliándose la brecha de ingresos.

GRÁFICO N° 6
SITUACIÓN DE LAS REMUNERACIONES 1998

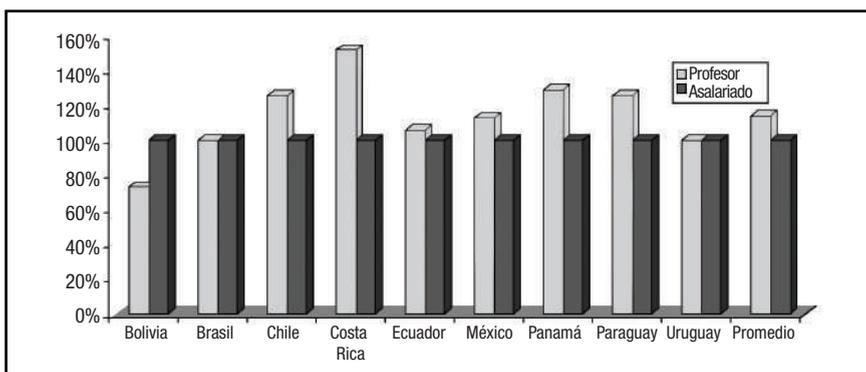


Fuente: elaborado por David Bravo con datos de la encuesta CASEN (citado por Riesco y Paiva, 2002).

Una segunda constatación evidente es la escasa mejoría relativa de los salarios docentes frente a los percibidos por los demás segmentos a medida que se produce el ascenso profesional.

Por otra parte, en el contexto latinoamericano la situación de los maestros resulta en general notablemente deficiente, y el caso de los profesores en Chile tiende a mantenerse en el promedio regional. En este ámbito, CEPAL presenta importantes antecedentes que ilustran una comparación de las remuneraciones docentes con respecto a las de otros sectores laborales.

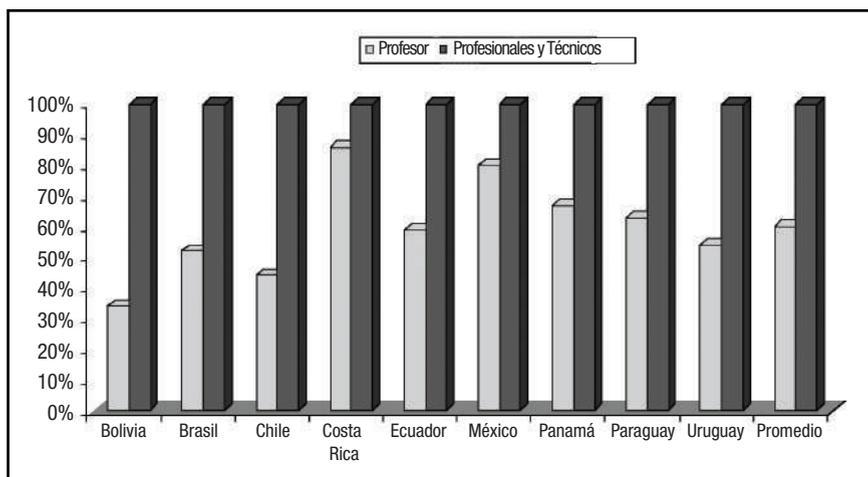
GRÁFICO N° 7
*SALARIOS DOCENTES CON RESPECTO AL
 PROMEDIO DE ASALARIADOS 1997*



Fuente: elaborado con datos de CEPAL (citado por Riesco y Paiva, 2002).

Considerando que la formación de los profesores se realiza en licenciaturas universitarias de cinco años de duración, la diferencia que muestran sus remuneraciones con respecto a la media de los asalariados no resulta tan importante ya que, al igual que en el resto de la región, el promedio de asalariados no cuenta con una gran calificación; por el contrario, en promedio tienen menos de nueve años de estudio en total.

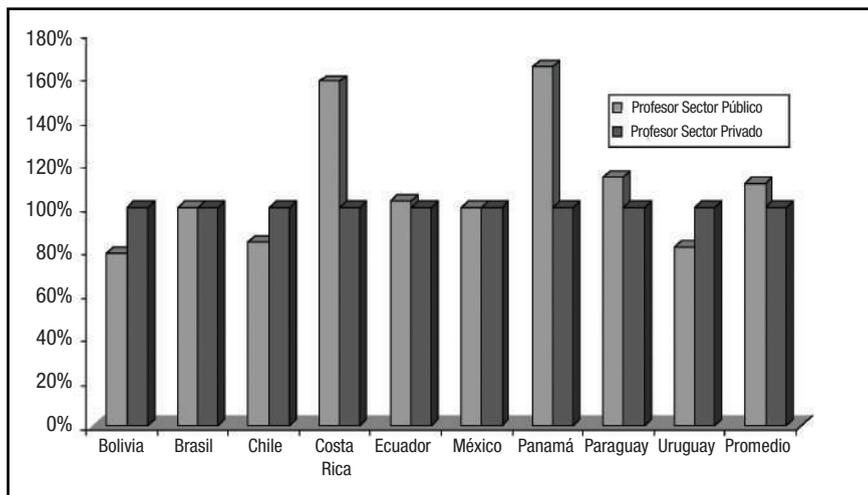
GRÁFICO N° 8
 SALARIOS DOCENTES CON RESPECTO A LOS
 PROFESIONALES Y TÉCNICOS (1997)



Fuente: elaborado con datos de CEPAL (citado por Riesco y Paiva, 2002).

El gráfico anterior muestra el mismo tipo de relación, pero en comparación con el segmento de profesionales y técnicos. En este contexto, la situación de los maestros de Bolivia resulta claramente la más desventajosa en términos relativos. Los profesores de ese país perciben un 34% del ingreso que tienen otros profesionales. El caso de Chile no es mucho más halagador: es el segundo peor país en cuanto a este indicador. Los profesores chilenos reciben un 44% del ingreso de otros profesionales. Uruguay y Ecuador presentan también una situación delicada, pero al menos superan la mitad del ingreso que tiene el segmento de profesionales técnicos.

GRÁFICO N° 9
 SALARIOS DOCENTES PÚBLICOS CON RESPECTO A
 LOS SALARIOS DOCENTES PRIVADOS



Fuente: elaborado con datos de CEPAL (citado por Riesco y Paiva, 2002).

El gráfico anterior refleja la fortaleza relativa del sistema público de educación en estos países. En este contexto se destaca la situación de Costa Rica y Panamá. En sentido contrario, Bolivia, Uruguay y Chile presentan la peor situación relativa de los trabajadores de la educación que se desempeñan en el sector público. Perciben un 79%, un 82% y un 84%, respectivamente, de lo que obtiene como remuneración un maestro en el sector privado³⁴.

8. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DOCENTE

El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente, de carácter formativo y profesional, como ya se señalara, contó con la participación activa del Colegio de Profesores, y, si bien aún se encuentra en tramitación legislativa, ya se empezó a implementar en 2003.

El sistema propuesto tuvo como condición previa el diálogo y consenso respecto de qué evaluar. Se acordó que la evaluación fuese sobre lo propio de la profesión docente, es decir, la enseñanza, descartándose la concepción de evaluación de producto, según el rendimiento de los alumnos, propia del

³⁴ Se refiere al sector particular pagado, sin subvención del Estado.

enfoque neoliberal, reconociéndose que los resultados de aprendizaje de los alumnos y alumnas no dependen enteramente de la acción de los docentes.

El marco que contiene al sistema se puede contextualizar del modo siguiente:

Sus objetivos generales son estimular y favorecer el interés por el desarrollo profesional de profesoras y profesores; contribuir al mejoramiento de la gestión pedagógica de los establecimientos; favorecer la formación integral de los educandos.

El sistema supone determinados objetivos específicos, que se refieren a las distintas esferas de acción que debieran ser afectadas por el sistema: el ejercicio docente, las políticas de formación docente y un sistema válido y confiable de evaluación del desempeño docente.

Con relación al ejercicio docente: determinar fortalezas y debilidades y establecer programas de mejoramiento según se requiera; apoyar la superación de los obstáculos que afectan el buen ejercicio docente; favorecer procesos de autoevaluación, de trabajo cooperativo entre profesores y de formación permanente con relación al propio desarrollo profesional; ofrecer oportunidades para el desarrollo de capacidades especiales dentro del ejercicio docente.

Con relación a las políticas de formación docente: proporcionar información sobre necesidades de desarrollo profesional de los docentes; incentivar la evaluación y la redefinición de políticas y procesos de formación inicial y continua, así como la acreditación obligatoria de instituciones formadoras.

Con relación a la evaluación válida y confiable del desempeño docente: desarrollar y validar procedimientos amplios para una adecuada evaluación del desempeño; preparar evaluadores equipados para emitir juicios confiables sobre el desempeño de profesores en distintos contextos; disponer de información que permita emitir juicios bien fundados sobre casos límite, metas de superación requeridas de docentes y ascensos en carrera docente.

El sistema propuesto tiene como condición clave la formulación de estándares o criterios para determinar niveles de desempeño y orientar el proceso de evaluación y, como condición asociada, la estructuración gradual de una carrera docente que reconozca la superación del desempeño profesional.

El disponer de estándares consensuados por la profesión docente y el sistema educacional es crucial para la instauración de un sistema de evaluación del desempeño que les da a todos la oportunidad de mejorar. Esto, porque muestran los niveles de desempeño debidamente contextualizados, a los que se puede aspirar, y porque sugieren los procedimientos de evaluación que son apropiados y el tipo de preparación que deben tener quienes realizan la evaluación. Estándares formulados de esta manera tienen el potencial de

preparar evaluadores que pueden reconocer la calidad en la diversidad del desempeño docente.

La propuesta sobre carrera docente contempla un sistema que considere la lógica tradicional de progresión según antigüedad dentro de la cual se insertará un sistema de evaluación requerido para todos, y una forma de progresión complementaria abierta a quienes deseen demostrar niveles más altos de calidad, sobre la base, también, de evaluaciones diferentes. El hecho de articular el proceso de evaluación del desempeño docente a una carrera docente que considere no sólo antigüedad sino también mejoramiento progresivo de calidad, presenta, al menos, dos beneficios: a) estimula el buen desempeño profesional, lo que favorece el desarrollo de la profesión y el mejoramiento del sistema educativo, dinamizándolo a través de procesos no burocratizados ni rutinarios; b) permite diseñar un sistema de estímulo e incentivos permanente y abierto a todos los que se esfuercen por alcanzar sus metas, eliminando los sesgos de sistemas competitivos como el pago por mérito.

Por último, el Colegio plantea que el éxito o fracaso de un sistema como el propuesto depende de los esfuerzos realizados por manejar bien los factores que afectan el desempeño docente y, sobre todo, del hecho de reconocer que los resultados de aprendizaje de los alumnos y alumnas del sistema no dependen enteramente de la acción de los docentes. Los factores que requieren atención son los siguientes:

- la comprensión por parte de los docentes del sistema que se les propone y su compromiso a asumirlo como sistema válido para asegurar la calidad del ejercicio de su profesión. Ello implica un tiempo dedicado a la socialización y discusión del esquema con docentes a través de todo el país;

- la existencia de condiciones básicas de trabajo pedagógico y profesional que permitan ejercer y desarrollar los estándares de desempeño que dicho sistema de evaluación impulsa;

- un sistema de desarrollo profesional y formación permanente articulado y financiado, que ofrezca inducción para nuevos profesores, reconozca y facilite el desarrollo profesional en el contexto escolar, apoye el autoperfeccionamiento y perfeccionamiento entre pares, regule eficientemente la calidad de la oferta de formación inicial y cursos de actualización, y que sea coordinado efectivamente entre los ámbitos central, regional y comunal; y

- el fortalecimiento, en tiempo asignado y oportunidades al interior de escuelas y liceos, de trabajo colaborativo entre profesores.

Entendiendo que muchos de estos requisitos no existen en el sistema, y que deberán irse construyendo, lo que el gremio ha planteado es su desarrollo gradual, partiendo de una discusión amplia sobre los estándares esperados

y continuando con un proceso experimental que permita ir validando los instrumentos y formando los evaluadores, así como construyendo paralelamente el diseño de una carrera docente. La gradualidad debiera considerar, también, la gradualidad de desarrollo de las condiciones de trabajo profesional, así como el de un sistema de formación permanente del profesorado.

De este modo, durante 2002 se elaboró el Marco de la Buena Enseñanza, que fue enriquecido por dos consultas al profesorado, y que incorporó los dominios y criterios para determinar niveles de desempeño y orientar el proceso de evaluación. Se realizó luego, en 2003, una experiencia piloto, a partir de la cual se establecieron con mayor precisión los instrumentos, las características de los evaluadores y su formación, los procedimientos de gestión y de corrección, entre otras cuestiones principales. En 2004 se inició el proceso en 70 de las más de 300 comunas del país, esperándose que el sistema esté en régimen en 2006.

Los evaluadores son evaluadores pares, es decir, profesores en ejercicio en el mismo nivel y especialidad que el profesor evaluado, de modo que sea la profesión la que evalúa a la profesión. Sin embargo, tomando en cuenta las presiones y el clima institucional, el evaluador no puede ser un jefe directo ni trabajar en el mismo establecimiento que el profesor a evaluar. Por la complejidad de la tarea, los evaluadores deben pasar por un proceso de formación.

Los instrumentos de evaluación permiten que el propio profesor realice una reflexión sobre su quehacer y muestre evidencias sobre el mismo (autoevaluación, entrevista a un profesor evaluado, portafolio de evidencias, grabación de video de una clase e informe de terceros –director y/o jefe de Unidad Técnica Pedagógica del establecimiento).

Cada profesor es evaluado cada cuatro años. La incorporación al proceso será en forma gradual por grupos de municipalidades y por niveles de enseñanza. La responsabilidad técnica del sistema la asume el Centro de Perfeccionamiento, Investigación y Experimentación Pedagógica (CPEIP) del Ministerio de Educación, y la responsabilidad administrativa es de los municipios, sin que estos participen como empleadores en la evaluación propiamente dicha.

Los profesores son evaluados en cuatro niveles: insatisfactorio, básico, competente y destacado. El profesor que resulte insatisfactorio, contará con un plan de apoyo y será evaluado al año siguiente. De ser nuevamente evaluado como insatisfactorio, dejará la responsabilidad de un curso y contará con el apoyo de un profesor tutor. Si nuevamente resultare insatisfactorio, saldrá del sistema con indemnización. Los profesores competentes y destacados

podrán optar por una prueba de conocimientos que, de ser aprobada exitosamente, implicará una asignación salarial por cuatro años.

Es síntesis, se trata de un sistema de desarrollo profesional y formación permanente, articulado y financiado desde el Ministerio de Educación, coordinado a los ámbitos central, regional y comunal.

Aunque esta propuesta se encuentra avanzando en el plano legislativo, sigue persistiendo, en muchos sectores y con fuerza, una orientación administrativa, financiera y de gestión que plantea y concibe la evaluación como un instrumento tanto de control como de información del personal docente, en la perspectiva de una administración más eficiente de los recursos humanos y económicos, propugnando más bien una calificación docente, cuya finalidad sea sacar del sistema a los profesores supuestamente incompetentes, o bien, establecer un sistema de incentivos competitivo, otorgando mejoramiento económico a los más destacados.

Por su parte, el Ministerio de Educación, si bien concuerda con una evaluación formativa, paralelamente sostiene un incentivo individual, competitivo, con fondos acotados, para entregar una asignación de excelencia docente no permanente. Además, sigue pendiente un compromiso no cumplido por parte del gobierno de elaborar una carrera profesional que debiera estar articulada a la evaluación.