

Gestión educativa, remuneraciones e incentivos:  
análisis comparado de las experiencias de Chile y Uruguay

Labadie, Gaston J.  
Operti, Renato  
Mizala, Alejandra  
Retamoso, Alejandro  
Romaguera, Pilar

Documento de Trabajo Nro. 20  
Facultad de Administración y Ciencias Sociales  
Universidad ORT Uruguay  
Febrero 2006  
ISSN 1510-7477

# Documento de Trabajo



ISSN 1510-7477

**Gestión Educativa, Remuneraciones e Incentivos: Análisis  
Comparado de las Experiencias de Chile y Uruguay \***

**Gaston J. Labadie  
Alejandra Mizala  
Alejandro Retamoso  
Renato Operti  
Pilar Romaguera**

**Documento de Trabajo N° 20**

**Facultad de Administración y Ciencias Sociales  
Universidad ORT Uruguay**

**Febrero 2006**

\* Presentado en Setiembre 2001

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA RED  
LATINOAMERICANA DE INFORMACION Y DOCUMENTACION  
EN EDUCACIÓN**

**“GESTION EDUCATIVA, REMUNERACIONES E  
INCENTIVOS: ANALISIS COMPARADO DE LAS  
EXPERIENCIAS DE CHILE Y URUGUAY”**

Gaston J. Labadie\*\*  
Alejandra Mizala\*  
Alejandro Retamoso\*\*  
Renato Operti\*\*  
Pilar Romaguera\*

**\* Centro de Economía Aplicada**  
Departamento de Ingeniería Industrial  
Universidad de Chile, Chile.

**\*\* Facultad de Administración y Ciencias Sociales**  
Universidad ORT Uruguay, Uruguay.

## I. INTRODUCCION

Como es bien sabido, los sistemas educativos de la región enfrentan múltiples problemas y desafíos. Los países de América Latina han ido aumentando la cobertura de sus sistemas educativos, y en particular tanto en el caso de Chile como de Uruguay la cobertura del sistema escolar es alta. Sin embargo, hay una preocupación creciente por la calidad de la educación que reciben nuestros estudiantes. Ha existido también en la década de los 90 (y en particular con el regreso a la democracia en países como Chile y Uruguay) una mayor preocupación por el nivel y estructura de las remuneraciones de los profesores, por la influencia que ello tiene sobre los procesos de enseñanza y por temas asociados a la gestión y eficiencia de los procesos educativos.

La institucionalidad con que el sistema educacional de Chile y Uruguay enfrentan estos desafíos es distinta. Chile implementó en los años 80 un sistema de descentralización de la educación y la aplicación de una política de subvenciones (*vouchers*) que permitió la expansión de proveedores privados de servicios educacionales con financiamiento público. Uruguay presenta una estructura educacional con mayor peso del Estado, donde la mayor parte de los establecimientos son públicos (entre el 80% y el 85%).

Sin embargo, Chile y Uruguay también presentan similitudes; en la última década ambos países han realizado enormes esfuerzos por aumentar las remuneraciones de los docentes e introducir incentivos económicos, con el objetivo de mejorar la calidad de los docentes y de los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Nuestro objetivo es examinar la evolución comparada de las políticas educacionales de Chile y Uruguay relacionadas con remuneraciones de los docentes, incentivos económicos y su potencial influencia sobre los resultados del proceso educativo.

El presente informe consta de seis capítulos y conclusiones. El capítulo dos se refiere al tema de las Reformas Educacionales y la Gestión Administrativa, en este capítulo se presenta una breve descripción de los que han sido los procesos de reforma para los casos de Chile y Uruguay. Posteriormente se examinan los sistemas de gestión educativa e incentivos laborales en Chile y en Uruguay. El capítulo cuatro presenta diversos indicadores de gasto, que permiten visualizar mejor el contexto de los procesos de reforma; enfatiza también el marco normativo en que se desarrolla la actividad docente tanto en Chile como en Uruguay. El capítulo cinco desarrolla un modelo formal para estudiar el tema de las remuneraciones de los docentes, tanto su evolución en el tiempo, como el diferencial de salarios existentes con otras profesiones para ambos países. El capítulo seis evalúa los resultados de los incentivos en el área de la educación tanto en las reformas del Uruguay como, en particular la experiencia del Sistema de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) que ha sido aplicada en Chile en los últimos años. EL último capítulo resume las conclusiones del estudio.

## II. LAS REFORMAS EDUCACIONALES Y LA GESTIÓN EDUCATIVA

En los últimos años se han producido cambios significativos en los aspectos de gestión y financiamiento educativo en América Latina. El país que probablemente ha experimentado los cambios más radicales es Chile, donde se ha introducido un esquema de subvenciones (similar a un *voucher*) que ha permitido la expansión de la provisión privada de servicios educacionales. Pero también en el caso de Uruguay, la reforma educativa implementada en los últimos años introduce algunos elementos innovadores que buscan mejorar la eficiencia y gestión del sistema educativo, aunque con una perspectiva centralizada y a través de la acción del sistema de educación pública.

Chile y Uruguay presentan diversidades programáticas y de gestión que es interesante contrastar. A continuación presentamos un breve resumen de las Reformas Educacionales en Chile y en Uruguay.

### II.1 Las Reformas en Chile

En los años previos a 1980 la administración del sistema escolar se encontraba totalmente centralizada en el Ministerio de Educación. El Ministerio fijaba los planes y programas del sistema educativo, y administraba directamente los establecimientos fiscales que representaban cerca del 80% de los establecimientos del país.

A partir de 1980, en Chile se transfirió la administración de los establecimientos educacionales públicos a los municipios y se incentivó la provisión de servicios educacionales por parte del sector privado. Así se conformaron tres tipos de colegios o dependencias: municipalizados, particulares subvencionados y particulares pagados.

Los establecimientos municipalizados son financiados por el Estado (a través de una subvención, USE) y la provisión del servicio es responsabilidad de las municipalidades; los establecimientos privados subvencionados reciben también la subvención estatal (USE), pero la provisión del servicio educativo la realizan privados (que reciben el nombre de sostenedores); finalmente, la educación particular pagada es provista y financiada por privados (por los padres a través de mensualidades y matrículas).

El sistema de subvenciones (*vouchers*) que se implementó en Chile es lo que se conoce como un sistema de subvenciones donde los “fondos siguen a los niños”, en el cual el gobierno subsidia a los colegios elegidos por los apoderados en función directa del número de matrículas.<sup>1</sup> Específicamente, el gobierno chileno entrega a cada establecimiento un

---

<sup>1</sup> El DL 3.476 de 1980 introduce un mecanismo de subvención per capita como sistema de financiamiento de los establecimientos municipalizados y privados subvencionados. Esta subvención debía cubrir el conjunto de gastos de operación de las escuelas.

monto de recursos (un factor de la Unidad de Subvención Escolar, USE) por cada niño que asiste efectivamente a clases.<sup>2</sup>

Adicionalmente, con las reformas de los 80's los docentes de los establecimientos fiscales pasaron a regirse por la legislación laboral del sector privado, perdiendo su calidad de funcionarios públicos, norma que posteriormente se modificaría en el año 1991.<sup>3</sup>

Con posterioridad a 1990 se introducen nuevas reformas en el sistema educacional, que no cambian en lo fundamental la existencia de estos tipos de establecimientos; sin embargo, se introduce una diferencia entre los establecimientos municipalizados y privados subvencionados en cuanto a la relación contractual de los profesores, y se canalizan recursos en forma adicional o paralela a la subvención escolar. Así, se promulga el Estatuto Docente, se entregan recursos adicionales a través del programa MECE (Mejoramiento a la Calidad de la Educación), se crea una subvención por extensión horaria, se aumenta la subvención por ruralidad, y se posibilita un esquema de financiamiento compartido. Más recientemente, se establece una subvención de reforzamiento educativo, y un Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) que incorpora una subvención por desempeño de excelencia.

Con la dictación del Estatuto Docente de 1991, pasó nuevamente a ser materia de ley la determinación del nivel de remuneraciones y las condiciones de contratación de los profesores de los colegios municipalizados. Sólo a partir de 1996, el SNED introduce un diferencial de remuneraciones para los establecimientos cuyo desempeño es calificado de excelente, el cual se estima equivalente a aproximadamente un 6% de la remuneración anual.

Si bien el esquema de financiamiento de los colegios privados subvencionados y de los municipalizados se basa en el sistema de subvención, existen diferencias en la forma de gestión de los establecimientos. Estas diferencias se acentúan a partir de 1991, cuando se modifica el régimen laboral de los profesores;<sup>4</sup> y a partir de 1993, cuando surge la

---

Posteriormente, en 1993, se aprobó una ley que permite introducir un esquema de financiamiento compartido para los establecimientos particulares subvencionados y para los municipalizados de educación media, previa aprobación de los apoderados de los establecimientos (Ley 19.247). Además se permiten exenciones tributarias para las empresas que realicen donaciones con fines educacionales.

<sup>2</sup> La USE se entrega al sostenedor del establecimiento de acuerdo a la asistencia promedio a clases, calculada en forma trimestral. En el caso de los establecimientos privados subvencionados se entrega directamente a los establecimientos, y en el caso de los municipales, se entrega a través del municipio. Esta subvención debe financiar los costos operacionales de los colegios. Se ha argumentado que en el caso de los colegios municipalizados, los déficits de financiamiento que se han presentado han sido cubiertos por los municipios (ya sea con aportes directos del municipio o en forma indirecta, a través de financiamiento del gobierno central).

<sup>3</sup> Con la descentralización de los establecimientos fiscales hacia las municipalidades, los profesores perdían su calidad de funcionarios públicos, eran indemnizados por despido del sistema público y sus relaciones laborales comenzaban a regirse por el Decreto 2.200 (Código del Trabajo de 1979).

<sup>4</sup> En los colegios municipalizados, la contratación de profesores corresponde al municipio y no necesariamente es una decisión autónoma del director.

posibilidad de un financiamiento compartido (con fondos aportados por apoderados), el cual es más relevante para los colegios particulares subvencionados.

A partir de este proceso de reformas la provisión privada de servicios educacionales, y en particular los establecimientos subvencionados, se expandieron notablemente; en 1981 éstos representaban el 15,1% de la matrícula y en 1998 llegan a representar un 34,1% del total del sistema. (Cuadro II.1)

**Cuadro II.1: Matrícula niños por dependencia, según años, 1981-98**

	Total	Municipal	Particular Subvencionado	Particular Pagados	Corporación
1981	100.0	78.0	15.1	6.9	
1982	100.0	75.2	19.6	5.1	
1983	100.0	71.2	22.4	6.4	
1984	100.0	68.2	26.3	5.5	
1985	100.0	65.3	28.1	6.6	
1986	100.0	63.1	30.8	6.1	
1987	100.0	60.7	30.7	6.6	1.9
1988	100.0	59.6	31.4	7.0	2.0
1989	100.0	58.7	32.1	7.3	2.0
1990	100.0	58.0	32.4	7.7	1.9
1991	100.0	57.8	32.3	8.0	1.9
1992	100.0	57.7	32.3	8.2	1.8
1993	100.0	57.4	32.4	8.5	1.7
1994	100.0	57.3	32.3	8.7	1.7
1995	100.0	57.1	32.3	9.1	1.5
1996	100.0	56.9	31.8	9.6	1.6
1997	100.0	55.6	33.4	9.4	1.5
1998	100.0	55.1	34.1	9.3	1.5

Fuente: División de Planificación y Presupuesto, MINEDUC.

Esta expansión del sector privado no se da en forma uniforme a través del país, sino que privilegia su crecimiento en los grandes centros urbanos. El cuadro II.2 presenta la distribución de la matrícula a nivel regional el año 1996. Obviamente, podríamos observar aún mayores diferencias si realizáramos este desglose a nivel municipal.

**Cuadro II.2: Distribución matrícula regional, según dependencia (1996)**

Regiones	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado	Corporación privada	Total
I	63,7	24,6	11,2	0,5	100,0
II	70,2	19,2	10,6	0,0	100,0
III	90,7	9,3	0,0	0,0	100,0
IV	69,3	25,2	5,3	0,2	100,0
V	54,2	33,3	11,2	1,2	100,0
VI	69,8	20,2	7,7	2,3	100,0
VII	74,1	20,0	4,6	1,2	100,0
VIII	65,4	18,7	7,6	8,3	100,0
IX	56,8	38,7	3,3	1,2	100,0
X	72,6	21,9	5,3	0,3	100,0
XI	70,1	28,9	0,0	0,9	100,0
XII	70,2	16,8	13,0	0,0	100,0
R. M.	40,6	44,8	12,7	1,8	100,0
Total	55,9	33,1	9,4	1,6	100,0

Fuente: Elaboración propia, en base a información del Mineduc.

En paralelo con los procesos de descentralización y reforma del sistema educacional, se implementaron test estandarizados de rendimiento a nivel nacional. El año 1988, el MINEDUC puso en marcha el SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), que realiza pruebas de carácter censal a los establecimientos y alumnos del país en las áreas de matemáticas y castellano, a los cuartos y octavos básicos en forma alternada cada año.<sup>5</sup>

En los últimos años en Chile, se han implementado nuevas medidas de Reforma Educacional que contemplan diversos programas: P.M.E., Bibliotecas de aula, jornada escolar completa, Red Enlaces, extensión Programas de apoyo focalizado como las P-900 y el MECE. Hay también distintos programas de incentivos orientados directamente a los docentes: al caso ya mencionado del SNED, se agregan pasantías y premios a la excelencia docente, hay además un aumento de los cursos de perfeccionamiento docente. Finalmente se agregan otros beneficios menos tradicionales, como son las becas para que hijos de profesores accedan a la educación universitaria; y, becas destinadas a estudiantes que quieran cursar la carrera de pedagogía.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Adicionalmente se han incluido pruebas de historia y geografía y ciencias naturales con carácter muestral para los niveles de 4° y 8° año básico, y pruebas de castellano y matemáticas censales a nivel de establecimiento pero muestrales a nivel de alumno para el nivel de 2° medio. Previo al año 1988 se aplicó durante un corto período de tiempo la prueba PERT.

<sup>6</sup> El Presidente Frei en 1996 estableció becas especiales para aquellos que quisieran estudiar pedagogías, este programa de becas forma parte del programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes que comenzó a operar en 1997.



## II.2 La Reforma Educativa en Uruguay

En el Uruguay, el sistema educativo se ha mantenido en lo institucional, en forma comparable a la organización que tenía Chile antes de las reformas de gestión mencionadas en la sección anterior, con las peculiaridades de la estructura de gobierno que han caracterizado al país.

El currículum y contenidos de todos los programas es centralmente establecido a nivel nacional (su última actualización fue en 1986, una vez retornado el régimen democrático) y brinda orientaciones y guías que incluyen objetivos, contenidos, actividades sugeridas, y el respaldo didáctico. Queda a los maestros la libertad de establecer los planes anuales y la manera de organizar su programa. Esta actividad es centralmente supervisada por Inspectores, tanto para el sector público como para el sector privado "habilitado"

La presencia pública ha aumentado en los últimos años y la matrícula en el sector privado de educación primaria e inicial, que se concentra en dos tercios en la capital –Montevideo– ha tendido a disminuir concomitantemente, en particular a partir del inicio del proceso de reforma educativa, según se indica en el Cuadro II.3. En buena medida, el aumento de cobertura de la educación inicial pública en las edades de 4 y 5 años, asociado particularmente con el aumento de la matrícula en el Interior y una leve disminución de los valores absolutos en la matrícula privada de Montevideo, se asocian con ese descenso. En parte también, es posible que el sector público en Montevideo haya pasado a atender a un sector de población que antes se atendía en el sector privado.

**Cuadro II.3**

**Matrícula de Educación Primaria Común e Inicial por años 1987-1998 según área geográfica.**  
En valores absolutos a diciembre del año respectivo.

AÑOS	TOTAL GENERAL			PUBLICOS			PRIVADOS		
	TOTAL	CAPITAL INTERIOR		TOTAL	CAPITAL INTERIOR		TOTAL	CAPITAL INTERIOR	
1987	413092	169839	243253	341622	121785	219837	71470	48054	23416
1988	410917	167060	243857	340599	120130	220469	70318	46930	23388
1989	413549	166166	247383	342647	119059	223588	70902	47107	23795
1990	409566	163132	246434	336544	114082	222462	73022	49050	23972
1991	404959	160041	244918	332719	111137	221582	72240	48904	23336
1992	402932	158293	244639	331331	109532	221799	71601	48761	22840
1993	401591	157194	244397	328531	107662	220869	73060	49532	23528
1994	402932	157156	245776	330930	108104	222826	72002	49052	22950
1995	406514	157853	248661	336021	109613	226408	70493	48240	22253
1996	416807	161521	255286	347906	114173	233733	68901	47348	21553
1997	430253	163903	266350	361491	116800	244691	68762	47103	21659
1998	438803	164878	273925	369191	118082	251109	69612	46796	22816

Fuente: Información sobre bases de datos del Departamento de Estadística Educativa (DEE) del Consejo de Educación Primaria (CEP).

**Cuadro II.4**

**Matrícula de Educación Primaria Común e Inicial por años seleccionados según área geográfica. En porcentaje sobre el total.**

	PUBLICOS			PRIVADOS		
	TOTAL	CAPITAL INTERIOR	INTERIOR	TOTAL	CAPITAL INTERIOR	INTERIOR
1987	82.7	71.7	90.4	17.3	28.3	9.6
1990	82.2	69.9	90.3	17.8	30.1	9.7
1995	82.7	69.4	91.1	17.3	30.6	8.9
1998	84.1	71.6	91.7	15.9	28.4	8.3

Fuente: Información sobre bases de datos del Departamento de Estadística Educativa (DEE) del Consejo de Educación Primaria (CEP).

**Cuadro II.5**

**Evolución de la matrícula de Educación Primaria Común por forma de administración según regiones Año 1998.**

	En valores absolutos			En porcentajes		
	Total	Pública	Privada (1)	Total	Pública	Privada (1)
<b>TOTAL PAIS</b>	<b>430387</b>	<b>376870</b>	<b>53517</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Montevideo	157253	121103	36150	36.5	32.1	67.5
Interior	273134	255767	17367	63.5	67.9	32.5

FUENTE : Información procesada sobre bases de datos del Departamento de Estadística Educativa (DEE) del Consejo de Educación Primaria (CEP).

NOTA : (1) Incluye colegios habilitados y autorizados.

Estos cambios de matrícula se asocian con parte de la denominada Reforma Educativa, que se inició con una serie de cambios en 1990, y se implementó globalmente en Uruguay desde 1995.

A partir de esa fecha, una serie de medidas referidas al sector inicial, primario, secundario, técnico y de formación docente, fueron implementadas por la ANEP a través del CO.DI.CEN. y de los Consejos Desconcentrados.

El Proyecto de Ley Presupuestal 1996-2000 fue concebido por la Administración Nacional de Educación Pública ( A.N.E.P.), como el principal instrumento técnico-financiero en donde plasmar las orientaciones, los objetivos, las estrategias y los recursos necesarios para implementar la Reforma

El programa de la Reforma Educativa prioriza cuatro objetivos centrales<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Este apartado del documento recoge parcialmente la exposición de motivos que A.N.E.P. presentara al Parlamento en el "Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal". Ejercicio 1996. Junio de 1997.

a. la consolidación de la equidad social, en función de la fuerte asociación entre pobreza, bajo nivel educativo de los padres y escasos logros educativos. Deben mencionarse dos datos relevantes: la primera es que el 40% de los niños de Uruguay pertenecen a hogares ubicados en el quintil inferior de la distribución de ingresos; la segunda, es que la desigualdad de capital cultural familiar se manifiesta en escaso desarrollo del lenguaje, en dificultades de aprendizaje y, como consecuencia, en fracasos escolares de los niños de menor cultura familiar.

b. la dignificación de la formación y la función docente, mejorando la calidad de la formación del cuerpo docente que tiene la responsabilidad última en la aplicación de las reformas, principalmente en Educación Secundaria y Educación Técnico Profesional donde se observa un reducido número de docentes titulados desempeñando tareas en esos subsistemas.

c. el mejoramiento de la calidad educativa, que se sustenta tanto en la mejora en la formación de los recursos humanos como en una adecuada prestación del servicio. Esto último implica, ampliar la cobertura en niveles que carecen de universalidad (educación preescolar), ofrecer jornadas educativas de mayor dedicación horaria (expansión del horario en el Ciclo Básico en la enseñanza media), promover nuevas formas de gestión de los Liceos y las Escuelas y evitar las altas tasas de deserción y repetición que se manifiestan en Educación Media.

d. el fortalecimiento de la gestión institucional, la que sirve de apoyo a los tres objetivos anteriores, dado que la experiencia acumulada en la última década señala que las acciones orientadas a mejorar, ya sea la calidad de la educación o la equidad social en el sistema, no llegan a lograr buenos resultados en sus objetivos intrínsecos y en la calidad de los aprendizajes, si no se sustentan en cambios en la gestión y funcionamiento de la institución.

En lo que a aspectos de gestión e incentivos se refiere, a través de la instrumentación de programas específicos, la Reforma ha consolidado cambios previos, estableciendo como objetivos importantes la mejora general del cuerpo docente y una progresiva reasignación del personal dentro del sistema, tratando de mejorar la calidad y estabilidad de los maestros, en particular en aquellas escuelas que tienen un contexto socio-cultural carenciado. A diferencia de Chile, solo en forma subsidiaria estas reformas han utilizado mediciones del desempeño del aprendizaje, las que han estado desvinculadas de los sistemas de incentivos implementados. En el caso chileno, las reformas implementadas, han supuesto reformas en el sistema de financiamiento, y las mediciones de desempeño a través de las pruebas SIMCE han estado fuertemente vinculadas a la observabilidad de los resultados de las escuelas y, en consecuencia, asociadas al mayor o menor éxito de la escuela en el sistema de vouchers. En el caso uruguayo, las reformas realizadas en el sector público no han afectado ni su sistema de financiamiento ni su sistema de gestión (privada o municipal en el caso chileno). El cambio, operado a nivel de la escuela, introduce variaciones contractuales y de compensación en un sistema hasta entonces homogéneo de remuneración pública.

En la medida en que estos diferentes programas introducen un conjunto de derechos y obligaciones diferentes en el contexto de una escuela dada, estructuran diferentes conjuntos de incentivos, es decir, herramientas para el logro de un objetivo específico.

Los incentivos implementados en las escuelas públicas uruguayas son en su mayoría monetarios, aunque en forma más reciente existen algunos que no son exclusivamente monetarios, asignados a las escuelas, y no solo a los individuos.

Sin embargo, es importante tener en cuenta, que el sistema de asignación de maestros a escuelas en el sistema público uruguayo, depende en gran medida de la elección que realizan los propios maestros de la escuela, y de un sistema de vacantes que maneja la dinámica del sistema. En consecuencia, los incentivos solo operan marginalmente a través de la decisión del maestro y la elección de la escuela en que desempeñará su cargo.

En última instancia, todos los maestros públicos participan en un único mercado laboral interno. Los salarios se ajustan por antigüedad, y la carrera y sus escalones, también están basados en la antigüedad. La asignación de los maestros a la escuela está basada en un sistema de jerarquización y concurso, aunque fuertemente restringido por la antigüedad. Las reformas recientes han intentado crear, por primera vez, sistemas de compensación e incentivos que tratan de cambiar los efectos asignativos que el sistema tradicional de jerarquización y concurso ha tenido. En el sistema tradicional, los mejores maestros (y más antiguos) tienen derecho a elegir primero. Consecuentemente, tienden a elegir las mejores escuelas (cualesquiera sean los criterios que una maestra dada privilegie).

Los nuevos programas ofrecen incentivos monetarios para inducir a que mejores maestros elijan escuelas con niños con mayor déficit socio-cultural, tratando de hacer que esas escuelas “pobres” resulten más atractivas. En este sentido, desde 1992, un incentivo monetario busca reclutar buenos maestros en escuelas donde los niños tienen en alta proporción necesidades básicas insatisfechas, y alta repetición en el primer grado. Los maestros que trabajan en estas Escuelas de Requerimiento Prioritario (RP), reciben un 20% de aumento sobre el salario básico. Adicionalmente, las Escuelas de Tiempo Completo (TC), creadas en 1989, establecen relaciones contractuales en las que los maestros trabajan más horas con los mismos niños y sus familias, a cambio de un segundo salario básico. Debido a que el desarrollo de la carrera docente induce a los maestros a ocupar cargos de dirección, es decir administrativos y no docentes, desde 1996, aquellos docentes que calificarían para un cargo de dirección u otras tareas administrativas y no solicitan su transferencia, reciben una compensación adicional de otro 20%.

Estos programas iniciados a fines de los años 80 y principios de los 90, se han extendido y racionalizado con la Reforma Educativa de 1994, contextualizándolos en una estrategia más amplia de mejora de la calidad docente que reciben los niños de contexto socio-cultural carenciado.

La evolución de la cobertura de estos programas se indica en los siguientes cuadros:

**Cuadro II.6.a**  
Escuelas de requerimiento prioritario/contexto desfavorable

Año	TOTAL DEL PAÍS	MONTEVIDEO	INTERIOR
1995	53495	22337	31158
1996	53291	21612	31679
1997	55089	21970	33119
1998	59190	23621	35569

**Cuadro II.6.b**  
Escuelas de Tiempo Completo  
Evolución de matrícula por años seleccionados (1990- 1999),  
según región.

AÑO	TOTAL DEL PAÍS	MONTEVIDEO	INTERIOR
1990	1401	306	1095
1995	6552	2029	4523
1998	9899	3429	6470
1999	13163	4022	9141

Fuente D.E.E del C.E.P. Resumen Estadístico Anual correspondiente a diciembre de cada año.

**Cuadro II.7.a**  
Escuelas de Tiempo Completo  
Cantidad de escuelas por años seleccionados (1990- 1999),  
según región.

AÑO	TOTAL DEL PAÍS	MONTEVIDEO	INTERIOR
1990	11	1	10
1995	46	8	38
1998	59	13	46
1999	71	15	56

Fuente D.E.E del C.E.P. Resumen Estadístico Anual correspondiente a diciembre de cada año.

**Cuadro II.7.b**  
**Escuelas de Requerimiento Prioritario**  
**Cantidad de escuelas por años seleccionados ( 1995 - 1999), según departamento.**

	RP	RP	RP	RP	CSCC
	1995	1996	1997	1998	1999
<b>TOTAL DEL PAIS</b>	<b>155</b>	<b>154</b>	<b>154</b>	<b>178</b>	<b>271</b>
MONTEVIDEO	49	49	49	73	93
INTERIOR	106	105	105	105	178

Fuente: D.E.E del C.E.P. Resumen Estadístico Anual correspondiente a diciembre de cada año.  
 RP - Requerimiento Prioritario. CSCC - Contexto Socio-Cultural Crítico

En contraste con estos incentivos monetarios, los Proyectos de Mejora Escolar (PME) son ejemplos de incentivos no monetarios, de alguna manera vinculados al desempeño de la escuela. Desde 1994, 304 escuelas se han presentado para el financiamiento de proyectos innovadores, orientados a la mejora del desempeño escolar, ya sea basado en enfoques pedagógicos alternativos, resolución de conflictos, o experimentación científica (MECAEP, 1998).<sup>8</sup>

Como ya se ha mencionado, estos cambios en los sistemas de remuneración e incentivos, se inscriben en un marco institucional altamente centralizado, donde los departamentos o comunas no tienen injerencia directa, ni desde el punto de vista técnico-financiero ni en el proceso educativo, pero sí pueden colaborar, por ejemplo, en donar terrenos para construir escuelas o liceos o bien contratar personal de servicio.

La reforma también enfatiza fuertemente la organización de la oferta educativa en torno a condiciones mínimamente decorosas en cuanto a las condiciones físico-ambientales de los establecimientos, disponibilidad de libros y materiales didácticos, la formación y el perfeccionamiento de los docentes y la provisión de servicios de alimentación y salud en los casos en que se requiera.

Claramente la Reforma en Uruguay ha descartado las alternativas de municipalización o de subsidio a la oferta privada, o bien, un sistema de *voucher*. En parte, debido a que se ha postulado que las experiencias de descentralización aplicadas en algunos países de la región no producirían en sí mismas una respuesta al mejoramiento del desempeño educativo.<sup>9</sup> En este sentido, uno de los aportes del presente trabajo debería ser el aporte de evidencia comparativa, para evaluar si los cambios introducidos en el Uruguay, a nivel salarial y a

<sup>8</sup> Desde 1996, un programa de capacitación incentiva a maestros de áreas socioeconómicamente carenciadas, independientemente de que están incluidas en otros programas o no, a que presenten e implementen proyectos para mejorar el desempeño de la escuela. Este programa no es evaluado en este trabajo.

<sup>9</sup> En este sentido, Juan Carlos Tedesco ha señalado que "las experiencias de reforma educativa en América Latina ponen en evidencia el papel fundamental del Estado en, al menos, tres grandes funciones: definir de manera democrática los objetivos educativos, evaluar los resultados de las acciones que se llevan a cabo e intervenir eficazmente para compensar las diferencias allí donde los resultados no son adecuados". ANEP. *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay, 1995-1999*, ANEP, febrero de 2000, pág. 50.

nivel de los incentivos para los docentes, han contribuido a la mejora del desempeño educativo, en primer término; y si esta mejora ha existido en forma diferencial en Chile.

En resumen, las propuestas de reformas implementadas en Chile y Uruguay señalan diferencias institucionales de relevancia. En Chile existe una diferenciación entre el financiamiento y la provisión de servicios educativos y hay financiamiento público a agentes privados.

En el caso de Uruguay, se parte de una presencia muy fuerte del Estado en la conducción y ejecución de las políticas, similar a otros países de la región, donde gran parte de los establecimientos son de carácter estatal y la participación del sector privado es entre un 15% y un 20%. No obstante lo cual, por precepto constitucional, las instituciones privadas de enseñanza están exoneradas del pago de impuestos nacionales y municipales<sup>10</sup>.

En suma, ambos países han tenido bajo diferentes marcos institucionales, una preocupación por mejorar la calidad del sistema educativo y han implementado políticas en dos áreas que son de particular interés para esta investigación: mejoras graduales y significativas en las remuneraciones de los profesores y el diseño e implementación de distintos mecanismos de incentivos a los profesores.

---

<sup>10</sup> El artículo 69 de la Constitución indica: "Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios".

### **III. LOS SISTEMA DE GESTION EDUCATIVA EN CHILE: SU FINANCIAMIENTO Y LOS INCENTIVOS LABORALES PARA LOS DOCENTES.**

Las modificaciones en el sistema de financiamiento de la educación pública en Chile y su incidencia en los modelos de gestión, están marcados por tres hitos fundamentales, a los cuales habíamos hecho referencia brevemente en el capítulo anterior:

- i) El cambio del sistema de financiamiento, desde un presupuesto global, centralizado en el Ministerio de Educación, a un sistema de subvenciones por alumno (vouchers).
- ii) El hecho de que el financiamiento vía subvenciones o vouchers sea entregado tanto a una institucionalidad descentralizada, que es quien administra directamente la escuela; y, que esta entidad puede ser parte del Estado, como es el caso de las municipalidades, o una institución privada (con o sin fines de lucro), al cual se le denomina: “sostenedor”.

Estas dos modificaciones corresponden a las reformas de la década del 80, y a ellas se suman:

- iii) La existencia legal de un financiamiento compartido. Es decir, una contribución de los padres y/o apoderados en conjunto con la subvención estatal. Este financiamiento se encuentra regulado, en el sentido que se establece un tope máximo para que los colegios puedan seguir recibiendo la subvención fiscal (USE), a la vez que implica una rebaja del monto de subvención que entrega el estado.
- iv) La introducción de un sistema de incentivos monetarios a los docentes, basado entre otros elementos, en el rendimiento académico a los alumnos, cual es el sistema SNED.
- v) La introducción de un mayor aporte focalizado en escuelas que presentan determinadas características. En la década del 80 la subvención que entrega el Estado se caracteriza por ser pareja, homogénea entre establecimientos (sólo se diferencia por la población atendida). En la década del 90 se introduce una mayor direccionalidad en la política educacional, en post de buscar mayores grados de igualdad en los resultados del proceso educativo. Así se introducen mayores diferencias entre las subvenciones rurales y urbana (la subvención rural es mayor); entre la educación técnica profesional y la científico humanista. En segundo lugar, hay subvenciones dirigidas directamente a los docentes: como la asignación por desempeño difícil. Finalmente hay también programas focalizados en establecimientos más pobres o con mayores dificultades de rendimiento, como es el programa P-900 (dirigido a las 900 escuelas más pobres), o los programas de Mece básica y Mece media.



Estas modificaciones se dan también en un contexto en que el monto global de recursos destinados al sistema educativo ha variado. La década del 80 se caracteriza por una disminución del gasto público, y en particular por una disminución del gasto en educación. En la década del 90 el gasto público en educación se ha expandido notablemente, y ello se ha reflejado en un aumento de la subvención estatal (USE), en aumentos en las remuneraciones de los profesores, y en la introducción de nuevas partidas de gasto que corresponden a programas focalizados, como veremos próximamente.

A continuación presentamos en primer lugar, antecedentes generales sobre la evolución del financiamiento público a la educación en Chile. Posteriormente profundizamos en el tema de la legislación laboral, las normas a los profesores y cómo estas han cambiado en el tiempo.

### **III.1 El Financiamiento Público a la Educación en Chile**

El cuadro III.1 presenta la evolución del gasto público en Educación en Chile. Hay que tener en consideración que la economía chilena sufrió dos fuertes recesiones en las últimas décadas, en los años 1975 y 1982, y períodos de expansión en la fase intermedia y especialmente, luego de 1986. Se observa que la disminución del gasto público en educación es mucho más fuerte que la caída del gasto público global, y que el proceso de contracción del gasto en educación continuó durante toda la década del 80. Por otro lado, hay una fuerte recuperación del gasto público en educación desde los años 90 en adelante, llegándose a duplicar el gasto público durante los noventa.

**Cuadro III.1: Gasto Público en Educación en Chile (base 1970 =100)**

<b>Año</b>	<b>Gasto Público</b>	<b>Gasto Público en Educación</b>
1970	100.0	100.0
1980	90.1	88.6
1981	97.5	92.1
1985	90.5	76.0
1986	86.9	71.5
1987	84.7	65.7
1988	86.0	64.1
1989	83.7	62.5
1990	81.6	58.8
1991	87.8	64.7
1992	95.4	73.1
1993	102.9	78.2
1994	107.4	83.9
1995	113.9	92.3
1996	123.2	102.7
1997	128.1	111.6
1998	135.7	122.6

Fuente: Ffrench-Davis (1999).

El cuadro III.2 presenta antecedentes complementarios sobre el gasto en educación, con un mayor desglose, pero sólo referidos al período 1982 a 1997. Observamos nuevamente la evolución nombrada, de caídas y expansiones del gasto en educación en las dos décadas pasadas. La subvención por alumno sigue una evolución similar, si bien menos marcada; disminuye en la década del 80, hasta llegar a ser un 76,6% de lo que fue el año 1980, para luego recuperarse y superar los niveles iniciales a partir de 1994.

**Cuadro III.2. GASTO MINISTERIO DE EDUCACIÓN de CHILE. 1982-1997**

(en millones de pesos promedio de 1997; índices con base 1982=100)

<b>Año</b>	<b>Gasto Mineduc (mill. \$1997)</b>	<b>Índice Gasto</b>	<b>Gasto en Subvenciones</b>	<b>Subvención Mensual por Alumno</b>	<b>Índice Subvención</b>	<b>% Subvención en Gasto</b>
1982	646,542	100	324,038	11,582	100	50.1
1983	599,666	93	285,752	9,955	86	47.7
1984	583,726	90	275,895	9,351	81	47.3
1985	583,148	90	263,259	8,784	76	45.1
1986	530,378	82	298,239	9,827	85	56.2
1987	487,771	75	303,362	9,226	80	62.2
1988	504,710	78	307,511	9,329	81	60.9
1989	492,615	76	303,833	9,345	81	61.7
1990	469,688	73	286,678	8,874	77	61.0
1991	511,120	79	294,897	9,159	79	57.7
1992	578,827	90	327,891	10,016	87	56.6
1993	646,871	100	359,928	10,904	94	55.6
1994	702,094	109	409,367	12,145	105	58.3
1995	810,308	125	497,727	14,346	124	61.4
1996	925,529	143	567,903	15,936	138	61.4
1997	1,032,262	160	634,797	17,214		61.5

Fuente: Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto 1997. Mena y Bellei (1999), Cox y González (1998)

Los antecedentes también señalan cómo la subvención escolar va representando un porcentaje creciente del gasto en educación, llegando a representar un 61% del gasto del ministerio. Ello, a pesar del fuerte incremento que también tuvieron en los 90 los programas focalizados que no se canalizan a través de la subvención escolar, y a los cuales habíamos hecho referencia previamente.

**III.2 Normas Laborales de los Docentes en Chile <sup>11</sup>**

En relación a las normas institucionales y las relaciones laborales del sistema escolar en Chile es importante recalcar las características que a continuación describimos.

En los municipios, el administrador de la educación el Departamento de Administración Municipal (DAEM). Algunos municipios organizaron la administración de los “servicios traspasados” en los 80s (educación, salud y cementerios) en “Corporaciones”, que son instituciones de derecho privado. La creación de estas instituciones fue declarada ilegal por

<sup>11</sup> Esta sección se basa en González, Mizala y Romaguera (1999).

el organismo contralor del sector público, pero se permitió seguir operando a las 55 que existían antes de esa resolución.

El sostenedor es responsable del pago de todos los gastos con los recursos que administra. Las fuentes de fondos incluyen los ingresos vía subvenciones, los aportes que haga el municipio con recursos propios, los cobros por financiamiento compartido (abiertos a todo el sector subvencionado excepto la educación básica y pre-básica municipal), los programas gubernamentales de mejoramiento de calidad y equidad, etc.

Las normas laborales que rigen a los profesores son especialmente diferentes entre el sector municipal y los otros sectores. Al mismo tiempo, es sólo para el primer sector que se han registrado cambios legislativos drásticos en los últimos años. En efecto, con el traspaso de los establecimientos fiscales a los municipios, los profesores perdieron su condición de trabajadores públicos, y pasaron a regirse por el mismo Código que los empleados del sector privado, sin cláusulas especiales, ni siquiera respecto a remuneraciones, excepto el impedimento de negociar colectivamente que afectaba a todos los empleados municipales.

En 1991 se aprueba el Estatuto Docente, que recentraliza la determinación de remuneraciones y hace de hecho inamovible al personal del sector municipal, mientras para el sector particular la principal modificación afecta sólo a las remuneraciones mínimas.

En septiembre de 1995 se aprueban una serie de disposiciones que flexibilizaron el estatuto original y que comenzaron a estar plenamente vigentes recién a partir de 1997. Estos cambios fueron acogidos en un momento de crisis del sistema municipal. Muchos municipios estaban en crisis impedidos de despedir profesores o de reasignarlos a otros establecimientos.

El cuadro III.3 presenta una comparación de la normativa actualmente vigente respecto a normas de contratación y despido para los profesores. Para que los docentes se incorporen en calidad de titulares a una dotación municipal ( "horas titulares"), deben ingresar por concurso público de antecedentes. Estos concursos deben ser publicitados, con convocatorias nacionales al menos dos veces al año. Por otra parte 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 municipio<sup>12</sup>, 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. En el caso de los directores de establecimientos, el nombramiento tiene una vigencia de cinco años, al cabo de los cuales deberá haber un nuevo concurso.

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 DAEM o corporación o su

---

<sup>12</sup> 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.

representante, el director del establecimiento donde se ha producido la vacante; y un docente elegido por sorteo entre los pares de la especialidad<sup>13</sup>.

**Cuadro III.3. Comparación de Normas Laborales**

	<b>Municipal</b>	<b>Particular</b>
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 que sirvan	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 r/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, González, Romaguera y Guzmán (1999).

<sup>13</sup> Antes de 1995, había dos docentes y dos directores, además de un ministro de fe designado por el jefe del departamento provincial sin derecho a voto.

Como se aprecia en el cuadro III.3, la situación en el sector privado es menos normada. 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.

La posibilidad de contratar por un año a plazo fijo le da la posibilidad al empleador privado de evaluar el rendimiento de sus nuevos contratados antes de renovar el contrato, período de prueba que no está disponible para el sector municipal.

Los contratos de trabajo deben especificar en general sólo los aspectos mencionados en el cuadro III.3 y son individuales. Los maestros de los colegios particulares pueden negociar colectivamente. 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. Los docentes de establecimientos municipalizados no pueden negociar colectivamente.

Las normas sobre despidos también están resumidas comparativamente en el cuadro III.3. En el caso municipal, las causales más relevantes son f, g e i. La causal f) requiere la operación de un sistema individual de calificaciones, que pese haber sido establecido en la ley en 1991, ha sido pospuesto hasta ahora por decreto ministerial debido a presiones del Colegio de Profesores. Las causales g) e i) fueron introducidas en 1995<sup>14</sup>, pero el procedimiento para aplicar la causal i) quedó detalladamente normado en la ley<sup>15</sup>, por el temor que provocaba la discrecionalidad de su uso.

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.

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

A continuación el cuadro III.4 presenta mayor información sobre la normativa salarial que se aplica a los profesores.

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

Como habíamos mencionado, el Estatuto Docente fue el instrumento legal a través del cual se homogeneizó y estructuró el sistema de remuneraciones docentes, estableciendo las siete primeras asignaciones del cuadro III.4 e indexando la Remuneración Básica Nacional (RBN) 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.N.

**Cuadro III.4. Asignaciones de Remuneraciones Aplicables al Sector Municipal**

<b>CONCEPTO</b>	<b>Monto o porcentaje</b>
Remuneración Base Nacional	\$5098 y \$5336 para básica y media respectivamente
Asignación de Experiencia	Hasta un 100% de la R.B.N. con 15 o más bienios
Asignación de Perfeccionamiento	Hasta un 40% de la R.B.N.
Asignación de Desempeño en Condiciones Difíciles	Hasta un 30% de la R.B.N.
Asignación por Responsabilidad Directiva y Técnico-Pedagógica	Hasta un 20% de la R.B.N. y hasta un 10% respectivamente
Complemento de zona	% de R.B.N. de acuerdo a D.F.L. N°249 del Min. del Interior
Remuneración adicional	Permitió a todo profesor que 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 \$ 639 por hora, contabilizándose sólo hasta las primeras 30 horas de contrato.
U.M.P. complementaria	Un bono para profesores municipales que tienen entre 6 y 15 bienios respectivamente. El monto máximo es \$ 320 por hora.
Bonificación proporcional	Bono variable resultado de distribuir un % de aumento de la subvención en proporción a las horas trabajadas por cada docente. Su promedio actual es \$ 688 por hora.
Ingreso Mínimo	Su valor actual es de \$ 7750
Bonificación de desempeño de excelencia	Ver sección 6. Su valor promedio actual es \$ 575 por hora

Nota: El tipo de cambio es \$500 por US\$

Fuente: Mizala, González, Romaguera y Guzmán.

El acuerdo de 1993 estableció las dos bonificaciones siguientes y el de 1994 las últimas tres. Los acuerdos posteriores han modificado fundamentalmente la R.B.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. Además cada municipio puede establecer sus propias asignaciones, como de hecho ocurre en los que cuentan con mayores recursos.

El sector particular es actualmente afectado por el ingreso mínimo, que es mayor que la R.B.N., que por tanto ya no es aplicable a este sector a menos que haya optado por extender las normas salariales del sector municipal, en cuyo caso puede, de común acuerdo, excluir la negociación colectiva. Los docentes de establecimientos particulares subvencionados son elegibles para la bonificación de excelencia y la asignación de desempeño difícil.

En Chile, de acuerdo a información del MINEDUC, hay alrededor de 132,946 docentes en ejercicio; de éstos, un 54% trabajan sólo en establecimientos municipalizados, un 39% sólo en establecimientos particulares y un 7% en ambos tipos de establecimientos. De acuerdo a estos mismos antecedentes, un 11.6% de los docentes se desempeñan simultáneamente en dos colegios, un 1.5% en tres o más colegios.

La información presentada señala que así como en el sistema educacional hay tres tipos de establecimientos, también –asociado a cada uno de ellos - hay tres tipos de contratos laborales. A continuación, en el capítulo siguiente analizamos la información de la evolución de las remuneraciones de los docentes en Chile. Lamentablemente no siempre podemos disponer de información comparativa para analizar en forma individual las remuneraciones de los docentes en cada uno de los tres establecimientos mencionados.



#### IV. LOS SISTEMAS DE GESTIÓN EDUCATIVA EN URUGUAY: LA ESTRUCTURA DE LA CARRERA DOCENTE Y LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS ASOCIADOS CON DISTINTOS PROGRAMAS.

##### IV.1 El Gasto Público

El gasto público en educación en Uruguay ha aumentado su peso relativo respecto de los años 80, aunque –al igual que en Chile– con variaciones año a año, y sin cambiar salvo en el año 1990, su peso relativo respecto del gasto público social.

**Cuadro IV.1.a**  
**Indicadores de ejecución del presupuesto de ANEP en relación al PBI, y al presupuesto del Gobierno Central, gasto público y social por años seleccionados (1984-1996).**

	ANEP/PBI	ANEP / Presupuesto del Gobierno Central	ANEP/Gasto Público Social (1)
1984	1,67	6,82	20,0
1990	2,08	11,20	33,0
1994	1,73	9,44	19,4
1995	1,73	8,96	18,4
1996	2,26	10,29	20,5

FUENTE: Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP.

NOTA: (1) Incluye ANEP, Universidad de la República, Ministerios de Educación y Cultura; Salud Pública; Trabajo y Seguridad Social; Vivienda, Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, Instituto Nacional del Menor y transferencias a la Seguridad Social.

Dado que no ha habido cambios en los mecanismos de financiamiento, las mejoras presupuestales del sector han ido en una proporción significativa hacia el 83% destinado a sueldos, como se indica en el Cuadro IV.1b. La adecuada comprensión del impacto de esa mejora relativa, solo puede ser entendida en el contexto del funcionamiento de la carrera docente, en particular al interior del sector público.

**Cuadro IV.1.b**  
**Balance de ejecución presupuestal de ANEP (1999) por tipo de gasto según área educativa.**  
**Valores en dólares.**

	Total	En porcentajes		
		Sueldos(1)	Gastos de Funcionamiento	Inversiones
<b>Total ANEP</b>	<b>538772941</b>	<b>83.0</b>	<b>13.2</b>	<b>3.9</b>
1. Educación Inicial (2)	63721364	79.4	16.4	4.2
2. Educación Primaria (3)	225921198	79.4	16.4	4.2
3. Educación Secundaria	154070078	88.3	8.9	2.8
3.1. Ciclo Básico (4)	90901346	88.3	8.9	2.8
3.2. Bachillerato (5)	63168732	88.3	8.9	2.8
4. Educación Técnico – Profesional	67951162	81.9	12.3	5.8
4.1. Ciclo Básico (4)	17667302	81.9	12.3	5.8
4.2. Bachillerato y otros (6)	50283860	81.9	12.3	5.8
5. Formación Docente (7)	27109139	93.3	5.4	1.3

FUENTE : Gerencia de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa de ANEP.

NOTAS : (1) Dentro de los sueldos se incluye lo gastado en el rubro salarios, aportes patronales, beneficio de retiro y partida de alimentación.

(2) Edades de 3 a 5 años.

(3) Seis años de Educación Primaria.

(4) Tres primeros años de Educación Media

(5) Cuarto, quinto y sexto año de Educación Secundaria.

(6) Incluye Bachillerato Técnico, Curso Técnico, Formación Profesional Básica, Superior y Acelerada, Articulación F.P./C.T., Curso Móvil F.P.B., Formación Profesional Especializada, Curso Especial Técnico, Práctica Profesional, Curso Móvil F.P.E., Articulación B.T./C.T., Formación Profesional Modular, Capacitación, Capacitación Superior, Curso Básico, Formación Profesional Básica 98.

(7) Incluye formación para maestros y profesores.

## IV.2 El régimen laboral y salarial de los maestros en el Uruguay <sup>16</sup>

### La carrera docente

En el sistema público uruguayo los docentes se desempeñan en un "mercado laboral interno". Todas las contrataciones se realizan a nivel de la base jerárquica del escalafón y todas las vacantes se llenan mediante promociones (inclusive los puestos más altos). El escalafón establece oportunidades de promoción claras y bien definidas dentro de la organización, lo que naturalmente conduce a la ocupación de las vacantes existentes con los trabajadores disponibles.

<sup>16</sup> Esta sección está basada en Martínez et.al. (1999).

Al igual que en el servicio civil, las promociones se realizan mediante el sistema de competencia de méritos. El mecanismo específico para el acceso y la movilidad dentro y a través de las carreras escalonadas incluye concursos y el ordenamiento de quienes participan en la competencia. Estos mecanismos están destinados a evitar los privilegios y proteger los derechos de los individuos de forma que puedan elegir dónde trabajar solamente según sus méritos. El ordenamiento juega un importante papel como marco para la elección de los puestos que hacen los maestros (de entre las vacantes disponibles), lo que hace que, en última instancia, a partir de los méritos y concursos, los maestros terminen eligiendo las escuelas de su preferencia.

Los maestros son efectivos y no efectivos. Los porcentajes de maestros efectivos van desde un 15% hasta un 70% dependiendo del departamento del país considerado. A menores tasas de maestros no efectivos trabajando en una determinada escuela en un determinado momento, mayores las tasas de movilidad entre los puestos.

Entre los maestros no efectivos, existen temporarios (aquellos que reemplazan por cortos períodos de tiempo a los efectivos) y sustitutos (aquellos que ocupan los puestos que aún no han sido asignados a los maestros efectivos y solamente hasta que se realice el correspondiente nombramiento).

La salida de un determinado puesto puede deberse a la jubilación, a la movilidad lateral o vertical, constituyendo las cadenas vacantes el principio dinámico para la asignación de personal.

Todos los maestros forman parte de una escalafón que ordena al personal en siete niveles o grados según su antigüedad. Sin embargo, las escuelas pertenecen a diferentes categorías, lo que establece diferentes trayectorias: escuelas comunes y escuelas para niños con necesidades especiales<sup>2</sup>. Mientras que la entrada a las escuelas comunes y las de práctica se realiza según los resultados obtenidos en los concursos, la entrada a las escuelas para niños con necesidades especiales exige un entrenamiento especial<sup>3</sup>.

Cuando los maestros alcanzan el grado cuatro, pueden entrar en el escalafón administrativo. Una debilidad fundamental del escalafón docente es que presiona a los maestros de carrera fuera del salón de clases. Esto no es privativo del sistema uruguayo sino que de hecho sucede en la mayoría de los sistemas educacionales de la región, ya que los ascensos generalmente suponen abandonar el salón de clases (Tenti Fanfani, 1998).

Los escalafones docentes son propios de cada departamento y aquellos maestros que cambian el departamento de residencia deben solicitar una transferencia. Sin embargo, los

---

<sup>2</sup> En 1999 las escuelas comunes se dividieron en diferentes grupos (escuelas de requerimiento prioritario, de tiempo completo y comunes).

<sup>3</sup> De hecho, las escuelas de práctica forman un grupo en sí mismas. Sin embargo, no se realizaron concursos específicos hasta 1998 y los maestros accedían a ellas a través de los concursos para escuelas comunes. Por lo tanto, en este estudio, se considerarán como un solo grupo (comunes y de práctica).

puestos administrativos son a nivel nacional (solamente existe un concurso y un ordenamiento para todo el país). Los cargos de directores, el nexo entre la escalera administrativo y la docente, eran puestos a nivel departamental hasta 1996, momento en el que pasaron a ser a nivel nacional.

Las carreras escalonadas comprenden un movimiento temporario a un puesto no efectivo a partir de uno efectivo de menor grado y solamente en una etapa posterior se concursa para lograr la calidad de efectivo. El destino final dentro del escalafón depende de decisiones individuales. El único requisito es el de permanecer en cualquier puesto efectivo una cantidad mínima de años (dos en el caso de los maestros y tres en el caso de los directores e inspectores). Además, los maestros interesados en la movilidad ascendente deben esperar que realicen los llamados a concurso, y su periodicidad ha sido bastante errática en los últimos años.

En consecuencia, la tasa de recambio en un determinado nivel está en relación con la existencia o no de concursos para puestos de niveles superiores al considerado<sup>4</sup>.

### **Evaluación del Desempeño y Promociones**

Todas las contrataciones y promociones se centralizan a través de dos organismos: el CODICEN y el Consejo de Educación Primaria, siendo el CODICEN quien se ocupa de la creación de nuevos puestos.

Las escuelas públicas exigen a los maestros una certificación otorgada por alguno de los institutos de entrenamiento del país, donde se brinda a los egresados el título de “maestro de escuela primaria”. A diferencia de otros países donde las credenciales son múltiples y, en consecuencia, sus regulaciones constituyen un problema, en Uruguay las credenciales solo son otorgadas por estos institutos públicos lo que presumiblemente contribuye a su estandarización. Además, la certificación es estándar para todos los maestros de primaria (a excepción de los maestros para niños con necesidades especiales).

Estrictamente hablando, el sistema público de educación no recluta personal. Por el contrario, con solo realizar la aplicación, todos los maestros certificados son elegibles. Además, debido a la demanda actual de personal, todos los aspirantes pueden tener la casi certeza de su contratación. Finalmente, la contratación es universal y no parece ser necesaria una red informal para poder entrar al sistema.

Desde el punto de vista formal, tanto los directores como los inspectores evalúan la actuación de los maestros, los primeros en cuanto a las actividades de clase y los últimos en

---

<sup>4</sup> Anual solamente para maestros. En 1986, 1994 y 1998 se realizaron llamados para directores. En 1986, 1989, 1992 y 1998 se realizaron llamados para inspectores. Finalmente, en 1992 se realizaron llamados para inspectores departamentales, y en 1998 para escuelas de práctica.

lo referente a los aspectos técnicos. La evaluación que realmente cuenta para la carrera docente es la realizada por el inspector.

El nuevo personal que ingresa a nivel de la base del escalafón constituye un caso específico del mecanismo más general de concurso y ordenamiento que aparea las diferentes tareas con el personal disponible. En todos estos casos, el puesto que ocupa cada maestro en el ordenamiento no está determinado por niveles absolutos de productividad, sino por su posición relativa en el ordenamiento con relación a los otros candidatos para el mismo puesto según ciertas características consideradas como relevantes por el CODICEN<sup>6</sup>.

Los *concursos* son obligatorios para la entrada en el sistema y para la movilidad por rendimiento, y se realizan simultáneamente en todos los departamentos del país. Las regulaciones generales están incluidas en el Reglamento General de Concursos o RGC y las específicas son elaboradas para cada concurso en particular. Estos lineamientos establecen la elegibilidad para participar y las características del concurso. La competencia puede incluir la evaluación de méritos, de las habilidades, o de ambas<sup>8</sup>. El resultado del concurso es el ordenamiento de los participantes para elegir entre los puestos disponibles<sup>9</sup>.

Las *aplicaciones* para los puestos interinos están dirigidas principalmente a las escuelas no comunes tales como las escuelas de entrenamiento (de práctica) y las de tiempo completo. Recién a partir de 1998 se regularon concursos específicos para estos tipos de escuelas. Con anterioridad a 1998 la adjudicación de estos puestos se realizaba exclusivamente en base a los méritos de quienes aplicaban a los mismos. Las escuelas de requerimiento prioritario (RP) son consideradas como escuelas comunes en lo referente a la designación de personal. En otras palabras, los maestros que eligen estas escuelas participan en el concurso y ordenamiento general de maestros.

Los criterios de ordenamiento son tres: entrenamiento; calificaciones previas en escuelas del mismo tipo (evaluación por la junta calificadora respectiva); y la aptitud docente promedio para el período de tiempo establecidos en el llamado. En la práctica, estos tres mecanismo favorecen al candidato con mayor antigüedad y actúan como guardianes (el entrenamiento comprende generalmente cursos que no se brindan en forma regular, y, como resultado, los tres requisitos otorgan mejor puntaje a los concursantes con mayor antigüedad).

---

<sup>6</sup> Los empleadores son las autoridades educativas nacionales ya que las promociones, y generalmente, todo el llenado de las vacantes se realiza en forma centralizada. Los directores no tienen injerencia en este proceso a excepción de la notificación administrativa de las vacantes.

<sup>8</sup> El Consejo de Educación Primaria decide el formato del concurso. Sin embargo, típicamente, los concursos evalúan las habilidades para las etapas iniciales de la carrera (más precisamente, nuevos maestros); los méritos y habilidades para las etapas intermedias (maestros que aplican para los cargos de directores & para inspectores de escuelas o departamentales); y el mérito para los puestos más altos (inspectores regionales y más). Las habilidades incluyen exámenes teóricos y prácticos.

<sup>9</sup> Los maestros nuevos (recién ingresados al sistema) precisan un puntaje de 40/60 para lograr la efectividad en una escuela común. En todos los otros casos se necesita alcanzar el 75% del puntaje máximo.

A continuación, los concursantes son ordenados según el puntaje obtenido; el promedio de los puntajes de la antigüedad calificada para un número dado de años; la aptitud docente; la antigüedad en el grado actual; la antigüedad como maestros.

Los concursos para suplencias suponen llamados según los cuales los maestros son ordenados según sus méritos. Los concursos para puestos efectivos incluyen concursos especiales según los cuales los maestros son ordenados ya sea por sus méritos o por una combinación de méritos y habilidades. Finalmente, un tercer tipo de concurso supone solicitudes para movilidad lateral donde los maestros son ordenados por grados y, además, un conjunto de criterios pre-establecidos.

Cuando se agrupa a los aspirantes según requerimientos específicos, se los ordena según su grado, antigüedad calificada, aptitud docente, antigüedad en el grado actual, y antigüedad como maestro (en este orden). La adjudicación y re-adjudicación de los maestros están limitadas al departamento considerado. Por lo tanto, se repiten procedimientos en cada una de las jurisdicciones inspectoras departamentales del país<sup>7</sup>.

La antigüedad calificada incluye la evaluación de la antigüedad (20 puntos), la aptitud para la docencia (100 puntos), y la actividad docente anual computada (20 puntos), lo que hace un total de 140 puntos (EFD, art 42). En este índice aditivo, la aptitud para la docencia debería medir los aspectos cualitativos de la actuación del docente (qué tan buena la maestra es). La actividad computada, en cambio, debería medir un aspecto cuantitativo de la actuación del docente (la cantidad de días que el maestro efectivamente dictó clase). Finalmente, la antigüedad es el tiempo que se ha servido en el sistema.

Este sistema de ordenamiento constituye un estándar genérico y general que afecta todos los tipos de movilidad. Sin embargo, su importancia es bastante diferente dependiendo del tipo de movilidad que consideremos. La antigüedad calificada no es importante para la promoción de grado. La promoción de grado opera principalmente mediante la antigüedad pura (años en el trabajo). Sin embargo, este índice juega un papel más importante en el caso de la movilidad lateral y la movilidad según los logros del docente.

La estimación del índice supone, en primer lugar, la medición de la *antigüedad* con un punto por año hasta alcanzar veinte años (valor máximo del índice).

El único requisito para la movilidad por antigüedad es el de poseer evaluaciones anuales que incluyan el rendimiento cuali y cuantitativo. A menos que la aptitud para la docencia sea menor o igual al cincuenta por ciento del puntaje total (lo que es extremadamente raro), los ascensos son automáticos. Por lo tanto, en la práctica, la antigüedad determina la movilidad de grado, mientras que la antigüedad calificada opera solamente como un caso extremo o mecanismo de veto para los ascensos, aunque raramente utilizado (EFD, art. 39).

---

<sup>7</sup> Hasta 1995, las jurisdicciones inspectivas departamentales se localizaban en las 19 capitales departamentales. En 1996 el departamento de Canelones se dividió en dos jurisdicciones inspectivas, realizando cada una su propio llamado para el llenado de las vacantes.

En segundo lugar, la *aptitud docente* (TA) supone un cierto número de aspectos.

La *actividad computada* (AC) se calcula dividiendo el número total de clases dictadas entre el número máximo de clases esperado para ese año en particular.

Formalmente, las ausencias no autorizadas siempre tienen un efecto negativo sobre la AC mientras que, dependiendo de la causa, las autorizadas pueden tener efecto negativo o neutro. Los registros de todas las ausencias pueden considerarse más adelante (en relación a la movilidad por rendimiento). Además, todas las ausencias menos los permisos por maternidad pueden impedir que los docentes participen en concursos y promociones ya que más de cinco faltas anuales constituyen un demérito en el llamado.

Además del efecto que tiene sobre el concurso y el ordenamiento, la actividad computada tiene un efecto directo sobre los salarios y los beneficios sociales, incluyendo los privilegios de la jubilación.

Las transferencias no implican movilidad en virtud de la antigüedad o del rendimiento, sino solamente implican cambios en los puestos entre escuelas del mismo tipo (escuelas comunes, de práctica o de tiempo completo). En la mayoría de los casos los maestros buscan una transferencia solamente por la mejor ubicación de la escuela o porque la escuela se encuentra en una zona mejor servida por el transporte público. Las transferencias pueden ser dentro de un mismo departamento o de un departamento a otro. En ambos casos, lo que importa es que la escuela de origen y la de destino sean del mismo tipo (las compensaciones son constantes).

La permutación es otro mecanismo disponible, aunque poco usado, que implica el intercambio de puestos entre dos maestros con puestos y grados similares (Circular # 274). La diferencia entre las permutaciones y las transferencias es que en el caso de las permutaciones se requiere de dos maestros con el mismo grado para intercambiar sus puestos mientras que en el caso de una transferencia solamente se precisa una vacante en la escuela de destino.

### **Estructura de Salarios y Beneficios y Normas Laborales.**

A nivel de los maestros, los **sueldos** se establecen según la antigüedad. La antigüedad es el único mecanismo mediante el cual, los maestros pueden ver aumentados sus salarios sin dejar el salón de clase. Las *compensaciones sociales especiales* son establecidas según el tipo de escuela. Los *beneficios sociales* alcanzan a todos los maestros. A excepción de quienes trabajan en forma interina, todo el personal técnico, tanto maestros como directores o inspectores, reciben retribución todo el año, inclusive durante las vacaciones de invierno y verano.

Todo el personal docente perteneciente tanto al escalafón docente como administrativo, son ordenados según su antigüedad, y reciben retribuciones acordes con la misma. En el caso de los maestros, los grados reflejan la antigüedad. Los beneficios compensatorios especiales son sumados a los sueldos dependientes de los grados. Hasta 1996, los sueldos básicos para el personal del escalafón administrativo, tanto para los directores como los inspectores, también estaban determinados según la antigüedad. Las compensaciones reflejan las características del trabajo.

Las compensaciones para los directores, también reflejan el tipo de escuela pero en el caso de los inspectores reflejan su ubicación jerárquica a nivel local, departamental o nacional<sup>10</sup>.

En 1996 se instrumentó una importante variación en los sueldos del personal de la carrera administrativa. A partir de ese momento, los grados son adjudicados según las características del trabajo y la posición jerárquica en lugar de ser adjudicados exclusivamente por la antigüedad<sup>11</sup>. Por lo tanto, en teoría, un director que continúa en su cargo por más de cuatro años seguirá teniendo el mismo grado. Cada uno de estos grados fusionaba lo que antiguamente conformaban los beneficios compensatorios especiales y básicos, los que, sin embargo, permanecen incambiados para los maestros.

Desde 1996, todo el personal recibe también un 13er salario. Este es un beneficio especial que premia a los maestros con ninguna o relativamente pocas faltas, durante cada mitad del año escolar (aquellos con cero falta reciben 15% por encima del salario, mientras que aquellos con cinco reciben la mitad de ese porcentaje)<sup>12</sup>. En 1996, los premios se ubicaban un 15% por encima de la Unidad Básica Docente. Desde 1997 los criterios se flexibilizaron y se establecieron los intervalos de asistencia<sup>13</sup>. Además, al igual que otros empleados públicos, los maestros reciben un conjunto de beneficios sociales que incluyen premios pagados al personal bajo ciertas circunstancias (casamiento, y asignación familiar)<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Hasta 1996 los beneficios compensatorios especiales no eran claros porque no diferenciaban entre maestros y directores, eran numerosos y reflejaban diferentes criterios. Desde 1996 y como resultado de una reorganización del sistema, tanto el ordenamiento como los salarios y los beneficios compensatorios especiales se han simplificado notablemente.

<sup>11</sup> Dados los requisitos para aplicar a los puestos administrativos, la variación de antigüedad entre los directores e inspectores es de cuatro a siete en lugar de uno a siete.

<sup>12</sup> Todo el personal contribuye con el 15 % de sus sueldos (sobre los sueldos sin incluir los beneficios sociales) y un impuesto sobre el sueldo que depende de la categoría en que cae el ingreso (1,3 y 6% del ingreso para las categorías 1,2 y 3, y para las categorías 3, 4, 5, 6 o superiores respectivamente). Circular # 14, 1997.

<sup>13</sup> Información contradictoria indicaba que la cantidad efectiva de este dinero recibido en virtud de este beneficio compensatorio especial varía anualmente según la cantidad de personas que lo reciben.

<sup>14</sup> Los beneficios incluyen: premios por casamiento e hijos (solamente una vez en toda la carrera), asignaciones familiares, hogar constituido, y seguro de salud (todo beneficios en efectivo). Los premios se basan en el Salario Mínimo Nacional (SMN), equivalente a 90,6U\$ en enero de 1997, con actualizaciones periódicas. Las asignaciones son estimadas según los sueldos o el SMN. En 1997 las asignaciones familiares variaban entre U\$ 14.5 y U\$ 7.2 y el hogar constituidos entre U\$ 21.7 y U\$ 36.2. Finalmente, los empleadores pagan entre el 15 y el 20% del seguro del personal que percibe menos de cuatro Salarios Mínimos y que no gozan de este beneficio.



Los sueldos de los maestros aumentan según el grado, por lo tanto aumentan cada cuatro años (Cuadro IV.2). Los maestros recién ingresados en el sistema reciben el mínimo, el salario básico. El primer grado constituye la Unidad Docente Básica (UDB) y es usado para estimar varios beneficios compensatorios especiales. El salario diferencial entre los grados es del 7% y el número de años necesario para alcanzar el salario máximo (el 7mo grado), es de 25 años. Luego los maestros reciben una compensación del 20% sobre el UDB, y otro 5% a los 25 y a los 35 años respectivamente<sup>15</sup>.

La actual compresión del salario entre el grado mínimo (de entrada) y máximo es del 50%. Un maestro a media carrera recibe alrededor de 1,20 veces el salario inicial. Tomando en consideración el salario inicial de un director (mucho mayor) se observa cómo mediante incentivos en dinero se alienta el ingreso de los maestros a los puestos administrativos. A fin de retener a los maestros en el salón de clase, a partir de 1996, los maestros reciben un beneficio compensatorio del 5% por encima de sus salarios (no sobre el UDB sino sobre el salario real). En 1997, este porcentaje aumentó al 7.5%. Obsérvese que los datos sobre salarios corresponden a 1997 (último año estudiado). En 1997 la diferencia salario/hora entre el primero y el séptimo grado era de US\$ 1.75.

**Cuadro IV.2. Maestros:  
Salarios Mensuales, según  
el Grado.(a enero de 1997)**

<b>Grado</b>	<b>Mensual US\$</b>	<b>Por hora US\$</b>
1	275.5	3.44
2	294.8	3.69
3	315.5	3.94
4	337.6	4.22
5	361.2	4.52
6	387.2	4.94
7	415.1	5.19

Fuente: CODICEN, 1996;  
Hacienda, CEP, 1997.

<sup>15</sup> En 1999 el aumento de salarios priorizó los grados inferiores, distorsionando la escala inicial. Sin embargo, estos cambios, van más allá del alcance de este estudio.

A raíz de la existencia de programas especiales, las compensaciones específicas para maestros dependen del tipo de escuela en la que trabajan, según se detalla en el cuadro siguiente.

<b>Cuadro IV.3. Diferencias entre Programas Especiales y a través de los Acuerdos de la Junta de Trabajo</b>					
	<b>Derechos y Deberes</b>	<b>Evaluación del Desempeño</b>	<b>Carreras</b>	<b>Salarios</b>	<b>US\$ (1997)</b>
<b>RP</b>	Ninguno	Ninguno	Ninguno	20% superior al salario inicial	55.1
<b>TC</b>	Doble horario	Ninguno	Desde 1998 existe especialización	Salario inicial adicional	275.6

Fuente: CEP, CODICEN, documentos varios

Como se mencionara, existe un tercer programa, el Programa de Mejoramiento Educativo, cuya finalidad más importante, aunque no la única, es el mejoramiento de la actuación de los maestros, fundamentalmente mediante el fortalecimiento de las prácticas colectivas en las escuelas entre los maestros. Este programa no incluye acuerdos formales específicos y fue excluido del presente estudio.

Las Escuelas de Requerimiento Prioritario y las de Tiempo Completo fueron implementadas inicialmente como mecanismos compensatorios para aquellos maestros que deseaban trabajar en las escuelas de los barrios más carenciados y de menor rendimiento (ERP), o para aquellos que deseaban trabajar un horario más extenso en una misma escuela (ETC). En general, la finalidad de estos mecanismos compensatorios no era explícitamente producir cambios en la actuación de los maestros, sino que estaban dirigidos al cambio en la asignación de recursos humanos, generando mayor estabilidad en el cuerpo docente y corrigiendo la selectividad negativa de la asignación de maestros a escuelas con poblaciones carenciadas desde el punto de vista socio-educacional.

Hasta 1999, las escuelas con este tipo de programas especiales no poseían concursos específicamente diseñados para la entrada de maestros. Sin embargo, en el caso de las Escuelas de Tiempo Completo, las vacantes eran llenadas siguiendo requisitos más estrictos de acuerdo, fundamentalmente, a la antigüedad del candidato.

Los programas se diferencian entre sí según los *beneficios* que formalmente ofrecen a los maestros. Tanto el ERP como el ETC se basan en beneficios extrínsecos, fundamentalmente premios en efectivo.

La siguiente tabla muestra salarios diferenciales entre las escuelas comunes y las escuelas con programas especiales (incluyendo las escuelas rurales a modo de comparación). Adviértase que las Escuelas de Tiempo Completo son contratos de cuarenta horas mientras que las de Requerimientos Especiales y las escuelas sin contratos especiales son de veinte horas.

<b>Cuadro IV.4. Salarios de los maestros según el Tipo de Escuela, 1997</b> (En dólares americanos, marzo 1997)				
<b>Etapa de la carrera</b>	<b>Ninguno</b>	<b>ERP</b>	<b>ETC</b>	<b>Rural</b>
Inicial (Grado 1)	275.5	330.6	551.1	358.16-440.8
Media (Grado 4)	337.6	392.5	613.2	420.3-502.9
Final (Grado 7)	415.1	470.2	690.7	497.8-580.4

Fuente: Información proporcionada por el DEE, CEP.

En las Escuelas de Requerimientos Prioritarios, el incentivo monetario se realiza a cambio de la misma cantidad de horas de trabajo, pero trabajando con niños cuyas dificultades para el aprendizaje son mayores que en las escuelas ordinarias. Estas escuelas pueden constituir opciones atractivas para aquellos maestros que están trabajando en escuelas ordinarias, independientemente de si lo hacen en una o dos escuelas. De todas formas, los maestros jóvenes son quienes más trabajan en escuelas con realidades socio-culturales carenciadas lo que ayuda, también, a aumentar el atractivo premio del 20% ofrecido por las escuelas de requerimientos prioritarios.

Las Escuelas de Tiempo Completo pueden considerarse como opciones atractivas para maestros deseosos de trabajar cuarenta horas, que buscan un salario mayor que el correspondiente a veinte horas, pero que no desean trabajar en dos escuelas diferentes (ya sea debido a la mayor carga horaria o por los problemas asociados con el transporte). Si el maestro está en la etapa inicial de su carrera, el salario complementario (salario inicial) es similar al que se ganaría en una segunda escuela. Sin embargo, una Escuela de Tiempo Completo implica menos trabajo que dos escuelas comunes por la existencia de maestros de apoyo, una menor carga horaria de enseñanza directa y menos tiempo usado para ir volver a la escuela. El incentivo es menos atrayente para los maestros de mayor antigüedad. A mayor antigüedad, mayor es la brecha (casi un tercio para el caso del último grado) entre el salario que se obtendría al trabajar en dos escuelas comunes (donde ambos salarios corresponde a su grado actual) y la compensación obtenida en las Escuelas de Tiempo Completo.

Además, el impacto del incentivo está altamente influido por la antigüedad y los costos de oportunidad con él asociados. La antigüedad determina los salarios y oportunidades para obtener más de un puesto en la enseñanza o de entrar en algún tipo de programa especial. Por ejemplo, en el caso de no elegir una Escuela de Tiempo Completo, un maestro con suficiente antigüedad puede trabajar en dos escuelas comunes.

## **V. REMUNERACIONES DE LOS PROFESORES: EVOLUCIÓN Y DIFERENCIALES CON OTRAS PROFESIONES.**

El tema del nivel y estructura de las remuneraciones de los profesores está muy relacionado con los tópicos de gestión del sistema educativo. En este capítulo abordamos en primer lugar el tema de la evolución de las remuneraciones de los docentes en Chile, si bien es escasa la información oficial que hay al respecto. La segunda sección aborda el tema de los diferenciales de remuneraciones que existen entre los docentes y otras profesiones.

### **V.1. Las Remuneraciones de los Docentes en Chile**

En términos de nivel de las remuneraciones, existe la percepción de que las remuneraciones de los profesores son bajas hoy en día, que ello atenta contra el desempeño y el interés en su labor diaria, y que desincentiva a que buenos alumnos ingresen a estudiar pedagogía. Esta percepción se mantiene a pesar del esfuerzo que han realizado Chile y Uruguay por aumentar las remuneraciones de los profesores. Por ejemplo, consultados los profesores chilenos a través de una encuesta, acerca de cuánto han mejorado las remuneraciones de los profesores en Chile y acerca de su percepción de cuánto han mejorado las remuneraciones en el país en los últimos 8 años, los profesores otorgan una nota de 4, a la evolución de sus remuneraciones, ligeramente inferior que la calificación que le otorgan al promedio del país.<sup>17</sup> Asimismo en Uruguay, una encuesta representativa de las opiniones del país urbano, indica que los dos aspectos más influyentes en la enseñanza pública son la capacitación de los maestros y mejores salarios.

Esta negativa percepción sobre el nivel de las remuneraciones de los docentes, y la asimetría que parece existir entre las percepciones y la evolución real de las remuneraciones, podría deberse a un diferencial de remuneraciones entre los profesores y otros profesionales. El tema de la evolución del nivel de las remuneraciones, y los diferenciales que existen con otras profesiones con características y requerimientos similares será abordado por esta investigación.

En el caso de Chile, las remuneraciones de los docentes experimentaron una fuerte caída durante las décadas del 70 y 80; si bien no hay estadísticas oficiales al respecto, estimaciones de Rojas (1997) sostienen que el año 1990 eran cerca de un 40% inferiores a las del año 1960 y menos de la mitad de las del principio de la década del 70. Si bien hay

---

<sup>17</sup> El máximo en la Encuesta eran 10 puntos.

bastante discusión sobre estas cifras, <sup>18</sup> hay consenso en destacar que al comienzo del gobierno democrático (1990) las remuneraciones de los profesores eran muy inferiores a las cifras históricas. A partir de 1990 hay un significativo esfuerzo por aumentar las remuneraciones de los profesores y se estima que este incremento real bordea el 100%.

Estimaciones realizadas a partir de datos del MINEDUC, muestran que entre 1990 y 1998 las remuneraciones promedio más que se duplican (cuadro V.1). En comparación, el índice promedio del sector público ha crecido en 74%, mientras el promedio de remuneraciones privadas sólo lo ha hecho en 28%. 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.

**Cuadro V.1. Remuneraciones reales de los docentes de jornada completa (44 horas) y 20 años de servicio. (US\$ de julio de 1997)**

Años	Remuneración promedio
1960	705.5
1961	727.9
1981	787.1
1990	535.9
1997	964.7
1998	1015.6

Fuente: Elaboración propia a partir de antecedentes del MINEDUC

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. Si bien éstos representan cambios en el margen, un esfuerzo de comunicaciones sostenido puede afianzar resultados más duraderos. Además, el Ministerio de Educación ha implementado programas especiales para el fortalecimiento de la profesión docente.

En suma, existe la hipótesis de que los problemas que persisten en las remuneraciones, a pesar de la recuperación de su nivel, se asocian al hecho que las remuneraciones de los profesores son bajas comparadas con otras profesiones similares, y a un problema de estructura que no

<sup>18</sup> En particular A. Mizala y P. Romaguera han sostenido que hay problemas en las estimaciones de P. Rojas debido a un cambio en la composición de los docentes (primario/secundario) en el período señalado.

entrega los incentivos adecuados (una estructura muy “achatada”, en que el ascenso salarial no se relaciona con el desempeño laboral).<sup>19</sup>

Los problemas de remuneraciones han afectado el interés por cursar la carrera docente en ambos países, tanto en Chile como en Uruguay. Si bien son escasos los antecedentes que hay al respecto, el cuadro V.2 señala que el número de postulantes a las carreras de pedagogía disminuyó hasta el año 1996. Otra indicación es que el puntaje promedio de los postulantes a carreras de pedagogías cae continuamente para los años en que existe información, y que este puntaje es bajo, en relación a los puntajes de admisión en otras carreras.

**Cuadro V.2: Postulaciones a Carreras Area Educación**

<b>Proceso de Admisión</b>	<b>Postulantes Totales</b>	<b>Variación %</b>	<b>Puntaje Promedio PAA</b>
1994	37860		566.52
1995	34226	-9.6	559.51
1996	29898	-12.6	554.52
1997	36806	23.1	553.60
1998	46205	25.5	558.72
1999	52357	13.3	568.65

Fuente: MINEDUC, Informe sobre la Situación de las Carreras de Pedagogía, agosto 1999.

Nota: Comprende las Universidades del Consejo de Rectores.

## V.2 Las remuneraciones y la inserción laboral de los maestros en el Uruguay

Dado que en el caso uruguayo es posible discriminar, a partir de los datos disponibles, a los maestros de los profesores de secundaria, hemos decidido profundizar el caso de la inserción laboral de los maestros en el caso uruguayo, para luego comparar en la Sección VI los diferenciales salariales en Chile y en Uruguay a nivel de maestros y profesores en forma conjunta.

Como surge de la comparación de las Secciones IV.2 y V.1, los maestros mejor pagos en jornadas de 40 horas en Uruguay, perciben salarios en dólares significativamente inferiores a los chilenos. Llevando ambas cifras a 44 horas, un maestro promedio chileno percibe un 33% más que el maestro mejor remunerado en Uruguay. Parte de este diferencial puede deberse a que los datos chilenos incluyen a los profesores de secundaria. Sin embargo, si para el caso uruguayo se agregan los dos tipos de ocupaciones, el salario promedio mensual

<sup>19</sup> Algunos de trabajos sobre este tema en América Latina son: Vegas, Experton y Pritchett (1998) para Argentina y Piras y Savedoff (1998) para Bolivia, y el trabajo previo de Psacharopoulos, Valenzuela y Arends (1996).

estimado al suponer una jornada de 44 horas semanales era, a julio de 1997, de U\$S 811, lo que igual supone un ingreso 25% superior en dólares.

Como surge de las Tablas V.3 y V.4, además, sin perjuicio de que la remuneración promedio para maestros y profesores ha sido en general ascendente, la de los maestros, específicamente, ha tendido a disminuir desde 1994, en particular en la capital del país.

**Cuadro V.3:**

**Total del país urbano: Ingreso estimado mensual para un Maestro o Profesor que trabaje 44 horas semanales**  
En U\$S de julio de 1997

	<b>Total del país urbano</b>	<b>Montevideo</b>	<b>Interior Urbano</b>
1986	627	629	628
1987	613	606	620
1988	694	697	693
1989	764	696	826
1990	621	640	603
1991	662	734	602
1992	644	723	585
1993	747	806	692
1994	786	927	672
1995	759	884	650
1996	749	860	641
1997	811	921	704

Nota: los datos surgen de suponer una jornada mensual de 44 horas semanales.

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Continua de Hogares, INE.

**Cuadro V.4:**  
**Total del país urbano: Ingreso estimado mensual para un**  
**Maestro que trabaje 44 horas semanales**  
 En U\$S de julio de 1997

	<b>Total del país urbano</b>	<b>Montevideo</b>	<b>Interior Urbano</b>
1986	643	587	681
1987	644	598	671
1988	703	628	745
1989	841	700	935
1990	621	648	603
1991	637	683	610
1992	650	723	610
1993	693	750	657
1994	761	876	689
1995	754	870	680
1996	705	792	638
1997	734	765	710

Nota: los datos surgen de suponer una jornada mensual de 44 horas semanales.

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Continua de Hogares, INE.

Planteada esta comparación, corresponde evaluar si los salarios de los maestros son, además, bajos en la comparación con otras profesiones semejantes, ya que las opciones de la carrera docente operan en un mercado laboral que presenta distintas alternativas. Por lo tanto, las opciones de carrera entre los potenciales candidatos no dependen exclusivamente de las características abstractas de la propia profesión docente y su remuneración, sino de las comparaciones que se realizan entre las varias opciones y el grado en el que estas opciones se adecuan a sus expectativas, requisitos y posibilidades de trabajo.

Nuestra comparación se centra en ocupaciones dominadas por el sexo femenino, ya que en Uruguay, la enseñanza es una profesión altamente segregada por género y ello tiene una serie de consecuencias desde el punto de vista de la inserción en el mercado de trabajo, la naturaleza de los trabajadores (primarios o secundarios) y la interrelación con las decisiones de los otros miembros del hogar.

En 1997, el 96% de todos los puestos docentes del país estaban ocupados por mujeres<sup>20</sup>. Además, la composición por sexos del cuerpo docente se ha mantenido estable a lo largo

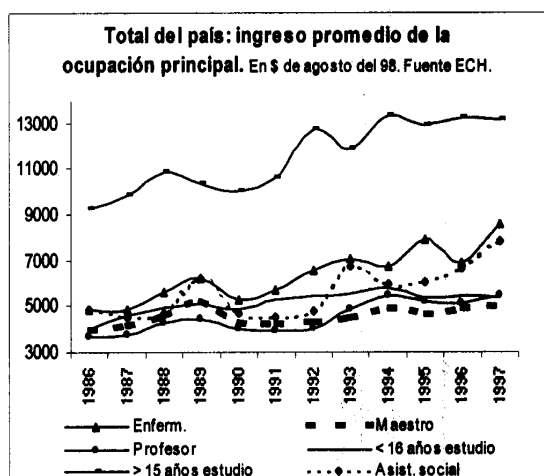
<sup>20</sup> 1 La información de archivo, aquí examinada, fue suministrada para este estudio en particular. Su limitación fundamental es que la unidad de observación es el puesto de maestro en lugar del maestro



del tiempo. Este fenómeno, por supuesto, no es peculiar del Uruguay. Por un lado, la enseñanza se visualiza como una actividad altamente compatible con las responsabilidades domésticas de la mujer como madres y esposas. El horario de trabajo en las escuelas permite, generalmente, que las maestras estén de vuelta en sus casas cuando sus propios hijos no están en la escuela o cuando necesitan cuidados (Riehl, 1994). Por otro lado, la enseñanza es vista como una ocupación típicamente sexuada (Epstein, 1970), principalmente en lo que se refiere con la característica primaria del trabajo, es decir ocuparse de los niños, lo que hace que socialmente sea vista como más adecuada para las mujeres que para los hombres.

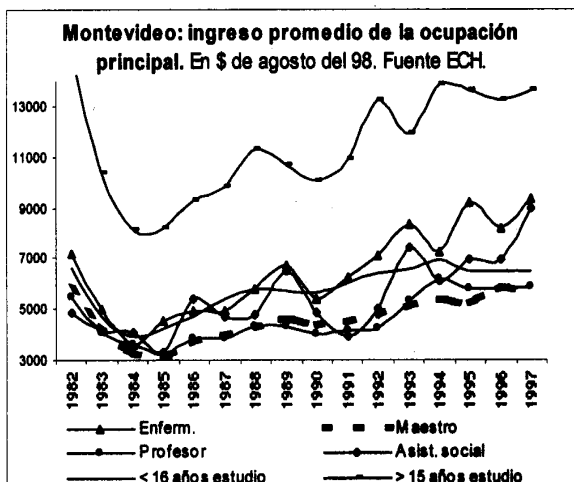
Cuando se comparan los salarios promedio de maestros con otras profesiones semejantes, se observa que su nivel absoluto es más bajo que el de profesiones comparables. Sin embargo, cuando se corrige por hora trabajada, esta diferencia no se mantiene.

**Gráfico V1.A**

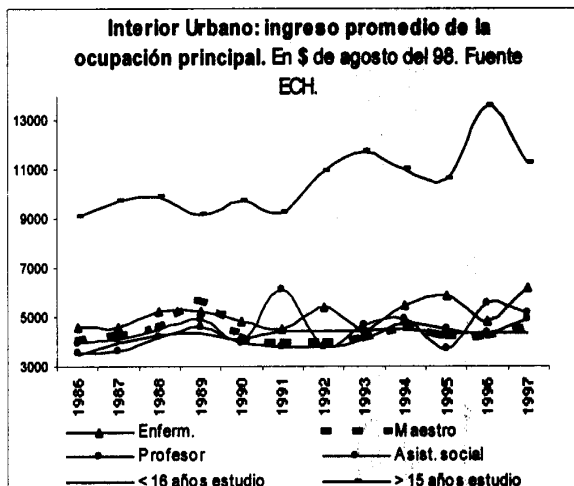


individual. Por lo tanto, si los maestros ocupan más de un puesto dentro de una misma escuela o en varias escuelas, se está duplicando su conteo.

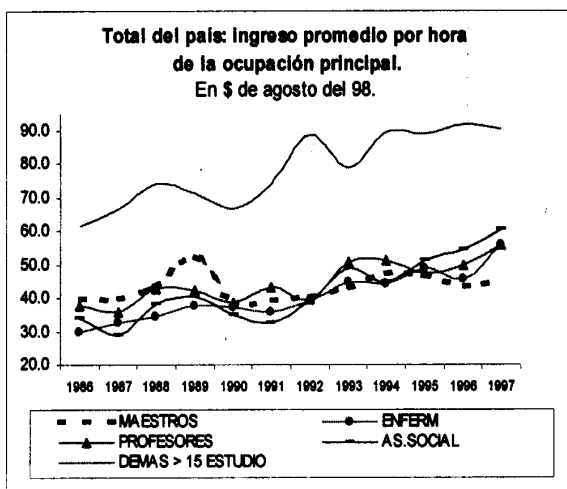
**Gráfico V1.B**



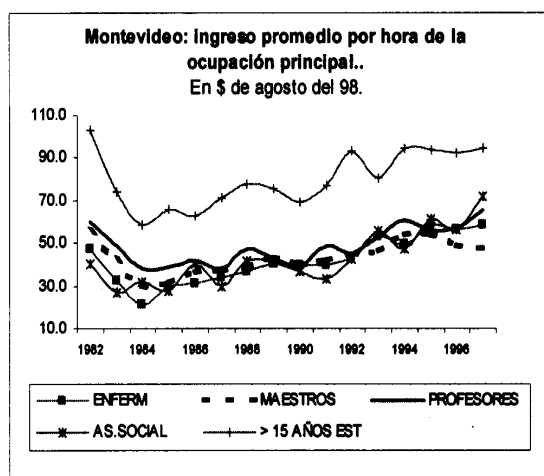
**Gráfico V1.C**



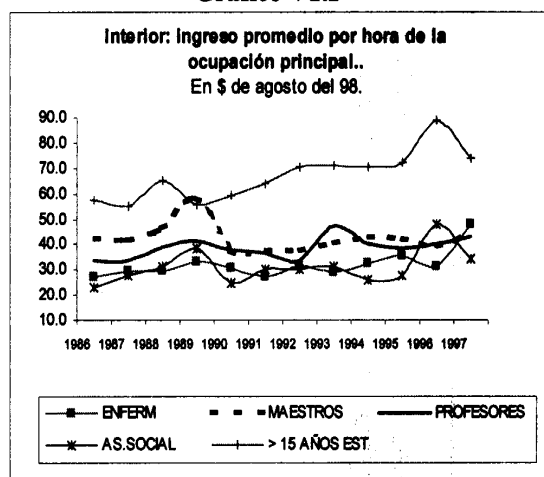
**Gráfico V1.D**



**Gráfico V1.E**



**Gráfico V1.F**



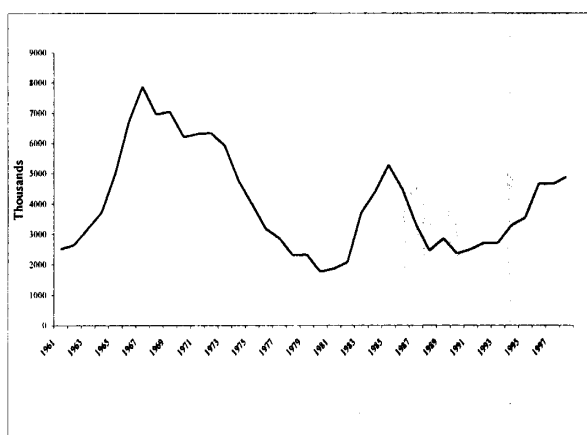
A pesar de que la remuneración por hora no es baja en la comparación, el nivel absoluto de remuneración podría estar afectando el reclutamiento de maestros. Aun con un aumento del 7% en los salarios docentes entre 1995 y 1997, los salarios en 1997 eran un 12% menores que los valores máximos registrados entre 1985 y 1997 y como viéramos no parecen ser particularmente elevados con relación a las otras opciones.

El cuerpo docente del país comprende actualmente más de 16000 puestos de maestros en escuelas primarias. Los maestros postulantes para estos cargos deben poseer un título otorgado por alguno de los 23 Institutos de Formación Docente o IFD, uno de los cuales

está ubicado en Montevideo y, por lo menos uno, en cada uno de los restantes departamentos del país<sup>21</sup>. Además, los institutos de formación también proporcionan los maestros para las escuelas privadas ya que éstas difícilmente contratan personal no recibido. Los estudiantes que ingresan a los institutos de formación tienen que haber completado seis años de educación secundaria. No existe examen de admisión. Por lo tanto, y a diferencia de otros países de la región, Uruguay ha existido a lo largo de su historia un cuerpo docente nacional con formación estándar (excepto en determinadas áreas), de una duración que ha variado entre los tres y los cuatro años.

A pesar de ello, entre 1961 y 1998 el número de futuros maestros creció con una tasa anual del 2.5%, pasando de 2526 estudiantes en 1961 a 4885 en 1998 (Gráfico V.2). Durante este mismo período, los niños matriculados en las escuelas primarias crecieron con una tasa anual del .33%. De hecho, durante la década del cincuenta las escuelas ya habían alcanzado una cobertura universal para los niños entre 6 y 11 años (el 10.4% de la población). Entre 1950 y 1994 la cantidad de nuevos ingresos en la educación primaria era de 900 al año (de 10132 en 1950 a 58762 en 1994). Estos datos indican que el aumento de los futuros maestros no puede atribuirse exclusivamente a la demanda producida por un aumento de los alumnos de primaria y que el nivel salarial absoluto opera en el contexto de otras variables.

**Gráfico V.2 Futuros maestros:  
Patrones de matriculación, 1961-1998.(En miles)**



Independientemente de la importancia de los cambios curriculares, y a pesar de que se han realizado varios a lo largo de este siglo, el pico de inscripción no tiene precedentes y sus razones parecen ser propias de este período histórico.

Es más, según algunos estudios realizados en la década del ochenta se ha arguido que no existe una relación significativa entre los salarios de los maestros y las inscripciones en los institutos de formación docente, sosteniendo inclusive, que los salarios habían alcanzado un

<sup>21</sup> Desde el siglo diecinueve la formación docente es obligatoria. La primera escuela normal se creó en 1826. Desde entonces, la formación es obligatoria. Solo en casos excepcionales se han producido excepciones, y en esos casos, las habilidades de los candidatos han sido avaladas por directores de primaria.

nivel tan bajo que ni promovían ni impedían que los estudiantes, especialmente las mujeres, ingresaran en la carrera docente (OPP/BID, 1992).

Una posible explicación del pico de matrículas, entonces, podría estar vinculada con las variaciones de los requisitos de ingreso y la duración de la carrera docente. Efectivamente, el programa de estudios magisteriales de 1992 (vigente en la actualidad), redujo la duración de la carrera de cuatro a tres años. Además, la especialización, ya sea para pre-escolar o primaria se realiza durante estos tres años. Con la aplicación de este plan, la matrícula aumentó un 78.7% (de 2933 a 4885 estudiantes). Al mismo tiempo, la obligatoriedad de la educación pre-escolar ha aportado 30000 nuevos estudiantes al sistema en un período de tres años (1996-99), aumentando, así, el número de puestos de trabajo para los docentes.

Adicionalmente, las actuales vacantes de puestos de maestros hacen muy improbable que los maestros recibidos no puedan encontrar trabajo. Por lo tanto, a diferencia de otros profesionales, las tasas de actividad y de inactividad entre los maestros en Uruguay están fuertemente influidas por la estructura del mercado laboral interno descrita en secciones anteriores.

Ello podría incidir en la medida en que, en consecuencia, no existe desempleo en el magisterio, mientras que al mismo tiempo en el resto del mercado se ha verificado un aumento en el número de puestos de trabajo y las tasas de desempleo del 11.4% (1997=11.4%; 1993=8.3%). La incidencia del desempleo, por supuesto, afecta la probabilidad de efectivamente percibir el salario esperado.

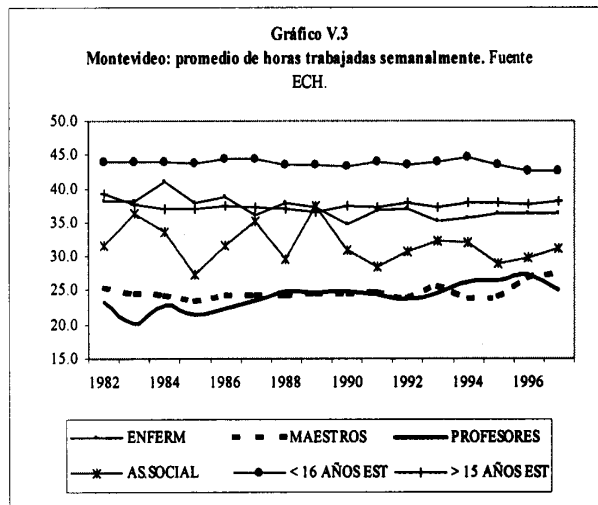
Por otra parte, la profesión magisterial ofrece una serie de características particulares.

En primer término, durante el período considerado, la tasa de *participación femenina en el mercado laboral* se mantuvo estable y con un valor alto, reflejando una demanda sostenida de educación y de trabajos.

La tasa de participación femenina, a nivel nacional, es alta: 45.7% en Montevideo y 40.7% en el resto del país. Según los datos del censo de 1997, de todas las mujeres activas en la fuerza laboral, el 2.6% en Montevideo, y el 3.8% en el resto del país eran maestras. Es de destacar que no se fija una edad mínima sino 25 años de servicio activo como requisito para jubilarse.

Sin embargo, las tasas de participación activa en la fuerza laboral son considerablemente mayores entre las maestras que el resto de las mujeres, alcanzando un 57% en Montevideo y un 64% en el resto del país. Además, la proporción de maestras inactivas en edad reproductiva es muy baja: cuando se estudian grupos de menos de cuarenta años, las maestras inactivas suman un 5% o menos (3.6 y 5.2% en Montevideo y el resto del país respectivamente). La diferencia entre Montevideo y el resto del país, es que mientras que los papeles tradicionales de los sexos suelen ser más fuertes en el resto del país, en Montevideo es menor, lo que sugiere que la actividad docente permite a las mujeres combinar adecuadamente el trabajo y las responsabilidades familiares.

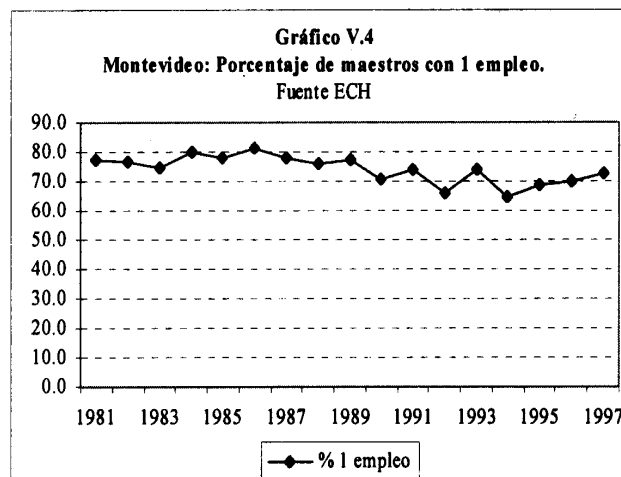
Además, el número promedio de horas trabajadas semanalmente ha sido estable en el tiempo y varía entre 24 y 28 horas.



Esta variable no deja de ser importante, a la hora de pensar en la calidad del trabajo de un trabajador secundario, que trabaja menos horas por semana, y en promedio unos 195 días al año. Como viéramos, además, esto afecta el salario relativo por hora que percibe un maestro, y el diferencial respecto de otras ocupaciones, mejorando su atractivo tanto en términos del salario - hora como del tiempo de ocio disponible.

Alrededor del 80% de todos los maestros viven en hogares con, al menos, dos sueldos, lo que sugiere que, con seguridad, los maestros aportan el segundo salario. El 20% restante viven en hogares donde su sueldo constituye el único salario. En el entorno del 70% de todos los maestros están casados o viven con sus parejas, y entre el 50 y 54% (en Montevideo y el resto del país, respectivamente) de los maestros son cónyuges del jefe de familia (el mayor ingreso del hogar). Para la mayoría de los maestros, entonces, su ingreso juega un papel secundario en el mantenimiento del hogar.

La mayoría de los maestros tienen un solo cargo (gráfico V.4).



Si, en efecto, los maestros tienden a contribuir con el salario secundario del hogar, deviene además relevante la comparación del nivel de ingresos de los *hogares* de los maestros con los hogares de aquellas profesiones comparables (ver Cuadro V.5). Los niveles de integración de los hogares entre maestros son mayores que entre el resto de la población (más del 90% y 70%, respectivamente) pero similares a otras profesiones dominadas por el sexo femenino. Sí, se evidencian diferencias al comparar los maestros con profesiones no dominadas por el sexo femenino, donde los niveles de integración social son ligeramente mayores. La situación es similar en el resto del país.

**Cuadro V.5: Distribución del Ingreso entre Maestros Urbanos y Otras Profesiones, 1997.1/**

Quintiles	Montevideo			Interior		
	Maestros (N=320)	Mujeres./1 (N=157)	Tendencia General./2 (N=564)	Maestros (N=377)	Mujeres (N=50)	Tendencia General (N=124)
Primero	4	3	0	3	0	0
Segundo	10	14	2	6	10	2
Tercero	20	21	8	13	14	6
Cuarto	29	28	21	31	36	14
Quinto	37	34	69	46	40	78
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Basado en Información obtenida de la Encuesta de Hogares-INE

1/: Enfermeras y Trabajadoras Sociales; 2/: Abogados, ingenieros, contadores y médicos.

Adicionalmente, en el caso del aumento de la oferta de maestros en el Uruguay, parecen haber operado otros factores. En primer lugar, el *aumento de la inscripción en secundaria* ha producido una diversificación del perfil socioeconómico de los estudiantes que aspiran a lograr una educación terciaria, principalmente, aumentando el número de estudiantes con antecedentes socioeconómicos más bajos. En segundo lugar, los *ingresos a la universidad* durante la década de los noventa fue relativamente estable y disminuyó en aquellas carreras que tradicionalmente habían competido con magisterio (Facultad de Psicología, y Facultad de Humanidades y Facultad de Ciencias Sociales) (ver Martínez et.al. 1999: pág.29).

Finalmente, y junto con la actual expansión de la cobertura y de los programas y especiales tendientes a aumentar el número de puestos de maestros, la reforma en curso de la educación quizás podría haber mejorado el “posicionamiento” de la carrera docente.

En este contexto, sin embargo, se justifica el análisis más riguroso de los diferenciales salariales de un modo más formal y analítico, para evaluar cuál es el impacto que pueden estar jugando en todos estos procesos, tanto en el caso chileno como en el uruguayo.

### **V.3. Los Diferenciales de Remuneraciones de los Docentes en Chile**

El objetivo de esta sección es presentar un análisis de los diferenciales de remuneraciones de los profesores en Chile, comparándolos con los de individuos similares que se desempeñan en otras ocupaciones.<sup>22</sup>

La información utilizada proviene de la encuesta CASEN de 1996, donde se han identificado a 1.376 individuos que se desempeñan como profesores (utilizando ocupación y oficio), tanto de educación primaria como secundaria. El grupo de comparación está constituido por 39.851 individuos mayores de 15 años que declaran percibir ingresos del trabajo y laboran en el sector público o el privado no agrícola<sup>23</sup>.

Se ha utilizado también otros dos grupos de comparación: (i) aquellos que tienen 17 y más años de educación (1707 individuos), es decir, que tienen formación universitaria, y (ii) aquellos que tienen 13 y más años de educación (6090 individuos), es decir, que tienen estudios post secundarios, si bien éstos pueden no ser universitarios o no haber terminados estudios universitarios. Estos son los grupos de comparación relevantes para el caso de Chile, dado que - existen profesores que cursaron sus estudios en las antiguas escuelas

---

<sup>22</sup> Este tipo de estimaciones fue inicialmente aplicado por Piras y Savedoff (1998) para el caso de Bolivia, y Mizala y Romaguera (2000) para el caso de Chile.

<sup>23</sup> Ambas muestras tienen un factor de expansión, lo cual es considerado al momento de estimar modelos econométricos. El factor de expansión representa el peso relativo de cada encuestado en la configuración real de la población. El número de profesores expandidos que considera la encuesta es 190487.



normales, y por lo tanto tienen un máximo de 12 años de educación. Por otra parte, los profesores que tienen formación universitaria deberían completar 17 años de estudio.

En este sentido, hay que recalcar que hay un porcentaje de profesores antiguos que no estudiaron pedagogía como carrera universitaria, sino en una escuela normal, donde se estudiaba una menor cantidad de años.<sup>24</sup> Hay un 14,3% de los profesores que tienen 12 años de educación o menos; casi el 50% de los profesores tiene menos de 17 años de educación y un 19% tiene menos de 14 años de educación.

Otro antecedente que hay que tener en cuenta, es que existe una gran concentración de mujeres entre los profesores, sólo un 32% de los profesores son hombres, mientras que un 71% del resto de los trabajadores son hombres. Este hecho se manifiesta también al comparar los profesores con aquellos trabajadores con más años de educación.

En relación a la categoría ocupacional, un 65% de los profesores son empleados en el sector público y un 33% en el sector privado, al contrario el resto de los trabajadores son mayoritariamente empleados en el sector privado (61%) y sólo un 7% en el sector público

Para comparar los ingresos laborales de distintos trabajadores es necesario tomar en cuenta las características individuales de los trabajadores, así como las características de los trabajos que desempeñan. Para esto se estima una ecuación de ingresos tipo Mincer (1974) para la muestra completa de individuos que declaran percibir ingresos del trabajo en la encuesta CASEN 1996, diferenciando entre profesores y el resto de los trabajadores. Las estimaciones para el conjunto de individuos que no son profesores representan lo que ocurre en el conjunto del mercado laboral en Chile.

La ecuación a estimar es la siguiente:

$$\ln(W/hr)_i = \beta + \beta_N N X_i - \beta_T T X_i + v_i$$

Donde:  $\ln(W/hr)$  es el logaritmo del ingreso por hora de la ocupación principal  
X representa el vector de características personales y características del trabajo del individuo i  
T es por profesor  
N es por no profesor (grupo de comparación)  
T y N son variables dummies para distinguir a los profesores de los no profesores.  
T=1 si el individuo es profesor, N=1 si el individuo no es profesor

---

<sup>24</sup> Las escuelas normales hasta 1967 recibían alumnos con enseñanza básica quienes realizaban su enseñanza secundaria como normalistas (6 años de estudio). A partir de ese año sólo comenzaron a recibir alumnos con la enseñanza secundaria completa, quienes después de dos años de estudios se recibían de normalistas. En 1973 se suprimieron las escuelas normales en el país.

Las variables explicativas utilizadas son los años de educación, la experiencia potencial y su cuadrado, la experiencia en el actual trabajo del individuo, y variables dummies que controlan por diferencias que pueden ser atribuidas al hecho de tener título<sup>25</sup>, al género, estado civil, la ubicación regional (controlada por la región y por sector urbano/rural), y la categoría ocupacional del individuo.

El cuadro V.6 presenta los resultados obtenidos al estimar la ecuación (1) por mínimos cuadrados ordinarios. Estos resultados nos permiten analizar si hay diferencias en los retornos a los diferentes factores que determinan los ingresos de la ocupación principal para los profesores y el resto de los individuos que declaran tener un ingreso laboral positivo. En el mismo cuadro se indica si los coeficientes estimados para ambos grupos de individuos son estadísticamente diferentes.

Se aprecian importantes diferencias en los perfiles de ingreso de ambos grupos, la constante es más alta para los profesores que para el resto de los trabajadores; sin embargo, el retorno a la educación es menor para los profesores, lo mismo el retorno a tener un título. Lo cual significa que los profesores tienen un perfil más alto de ingresos, pero más plano que el resto de los trabajadores. Por su parte, el retorno a la experiencia tanto la potencial, como a la experiencia en el trabajo actual no es diferente entre los profesores y los no profesores. Los profesores, a diferencia del resto, no presentan concavidad en el retorno a la experiencia probablemente debido a que sus salarios crecen sistemáticamente con los años de antigüedad, producto de lo cual no se manifiesta la depreciación de su capital humano.

Asimismo, a diferencia del resto de los trabajadores, los profesores no presentan diferenciales de ingreso entre hombres y mujeres; por el contrario, entre los no profesores, los hombres ganan 18.6% más que las mujeres.

Algo similar ocurre con la ubicación geográfica, los ingresos de los profesores no se ven afectados por trabajar en zonas urbanas o rurales, o en las distintas regiones en que está dividido el país, las diferencias respecto de la Región Metropolitana no son estadísticamente significativas. Esto no ocurre con el resto de los trabajadores, los cuales ganan 22.4% más si lo hacen en zonas urbanas, también hay un premio por trabajar en la Región Metropolitana, o puesto de otra forma trabajar en regiones significa menores ingresos por montos que varían entre 14.9% y 45.6%, dependiendo de las regiones, sólo los individuos que laboran en la Segunda y la Décimo Segunda regiones tienen ingresos similares a los de la Región Metropolitana.

La mayor igualdad de ingresos por género, estado civil y localización para los profesores puede ser explicada por la forma como se establecen los salarios de los profesores,

---

<sup>25</sup> Tener título se refiere a tener algún título post secundario. Esta variable intenta modelar el hecho conocido que el tener un certificado que acredite haber aprobado un determinado nivel de educación es valorado en el mercado.

fundamentalmente los del sector municipalizado<sup>26</sup>, los que están estipulado en el Estatuto Docente y, como se mencionó antes, está basada en un concepto denominado remuneración básica mínima nacional (RBMN) por hora de clase y una serie de bonificaciones.

En relación a la categoría ocupacional, se observa que los profesores que trabajan en el sector público (establecimientos municipalizados) ganan un 13% menos que los que trabajan en el sector privado, lo contrario ocurre con el resto de los trabajadores, donde los empleados públicos en promedio ganan 11.6% más que los empleados en el sector privado. Por su parte, aquellos profesores que se desempeñan por cuenta propia ganan sobre un 100% más que aquellos que se desempeñan en el sector privado, diferencial que es mayor que el que existe entre los empleados del sector privado y los cuenta propia de este mismo sector. Es posible que este diferencial de ingresos entre los profesores que son empleados públicos y el resto de las categorías ocupacionales, sea lo que colabore a explicar su percepción de estar subpagados.

En resumen, del análisis se desprende que el perfil de ingresos de los profesores es diferente del resto de los trabajadores, como se mencionó es posible que estas diferencias se expliquen por la forma como se establecen los salarios de los profesores, fundamentalmente de los que laboran en el sector municipalizado que son la mayoría. Mientras que el género, el estado civil, la región donde trabajan, y el tener un título tiene impactos estadísticamente significativos en los ingresos de los individuos que no son profesores, estos factores no afectan los ingresos de los profesores. Así también el retorno a la educación, si bien es estadísticamente significativo, es menor para los profesores que para el resto de los trabajadores. Sin embargo, la constante es mayor para los profesores, lo que significa que el perfil de ingreso parte más alto que los de individuos con similares características, pero es más plano.

Es importante hacer notar que los resultados recién comentados no cambian al estimar la ecuación de ingresos considerando sólo aquellos profesores que tienen 17 y más años de educación. La constante sigue siendo mayor para los profesores que para el resto de los trabajadores (aunque la diferencia es menos) y los retornos a la educación menores. La única diferencia que se aprecia es que en este caso los profesores hombres sí reciben un ingreso 12% más alto que las profesoras mujeres (ver cuadro V.7).

---

<sup>26</sup> En Chile, de acuerdo al MINEDUC un 54% de los profesores en ejercicio trabajan sólo en establecimientos municipalizados, un 39% en establecimientos privados y un 7% en establecimientos municipalizados y privados simultáneamente.

**Cuadro V.6: Determinantes de los ingresos del trabajo en Chile. 1996**  
(variable dependiente: logaritmo del ingreso por hora de la ocupación principal)

Variable	Profesor		No Profesor	
	Coefic.	t	Coefic.	t
Constante ♣	6.253	31.11*	5.114	228.36*
Años de educación ♣	0.047	3.67*	0.085	65.77*
Experiencia potencial	0.014	2.42*	0.017	19.14*
Experiencia potencial al cuadrado	-0.00006	-0.44	-0.0002	-11.06*
Experiencia en actual trabajo	0.005	1.97**	0.004	8.89*
Tiene título ♣	0.033	0.50	0.512	40.81*
Soltero/a	-0.025	-0.53	-0.115	-13.01*
Hombre ♣	0.053	1.31	0.186	23.89*
Urbano ♣	-0.038	-0.50	0.224	20.16*
Empleado público ♣	-0.131	-3.17*	0.116	8.54*
Propietario	1.106	5.21*	1.278	70.41*
Cuenta propia ♣	1.040	6.92*	0.537	59.58*
Servicio doméstico puertas afuera	-	-	-0.186	-10.86*
Fuerzas Armadas	-	-	0.005	0.17
Región 1	-0.140	-1.55	-0.166	- 7.40*
Región 2	0.045	0.35	0.035	1.71
Región 3	-0.229	-1.80	-0.149	- 5.42*
Región 4	-0.155	-1.63	-0.313	-16.84*
Región 5	-0.043	-0.65	-0.256	-21.78*
Región 6	-0.210	-2.16**	-0.219	-13.60*
Región 7	-0.007	-0.09	-0.318	-20.96*
Región 8	-0.085	-1.44	-0.307	-27.09*
Región 9	-0.156	-1.92	-0.456	-26.70*
Región 10	-0.059	0.79	-0.274	-18.44*
Región 11	0.117	0.54	-0.149	- 3.28*
Región 12	0.098	0.59	0.025	0.76
R <sup>2</sup> Ajustado	0.48			
F	772.60*			
N	41217			

Fuente: CASEN 1996

Notas: variables excluidas: Región 13 (Metropolitana), empleados del sector privado

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

♣ diferencia entre los coeficientes es significativa al 1%

**Cuadro V.7: Determinantes de los ingresos del trabajo en Chile. 1996**  
(variable dependiente: logaritmo del ingreso por hora de la ocupación principal)

Variable	Profesor Con 17 y + años de educación		No Profesor	
	Coefic.	t	Coefic.	t
Constante	6.061	14.24*	5.114	227.41*
Años de educación	0.048	2.24**	0.085	65.49*
Experiencia potencial	0.027	2.71*	0.017	19.06*
Experiencia potencial al cuadrado	-0.0004	-1.86	-0.0002	-11.02*
Experiencia en actual trabajo	0.002	0.58	0.004	8.85*
Tiene título	-0.021	-0.17	0.512	40.64*
Soltero/a	-0.015	-0.23	-0.115	-12.96*
Hombre	0.124	2.23**	0.186	23.79*
Urbano	0.139	0.91	0.224	20.07*
Empleado público	-0.181	-3.20*	0.116	8.50*
Propietario	1.323	5.25*	1.278	70.12*
Cuenta propia	0.971	4.70*	0.537	59.33*
Servicio doméstico puertas afuera	-	-	-0.166	-10.82*
Fuerzas Armadas	-	-	0.005	0.17
Región 1	-0.063	-0.50	-0.166	-7.36*
Región 2	0.051	0.34	0.035	1.70
Región 3	-0.205	-1.08	-0.149	-5.39*
Región 4	-0.155	-1.13	-0.313	-16.77*
Región 5	0.022	0.24	-0.256	-21.69*
Región 6	-0.137	-1.07	-0.219	-13.54*
Región 7	-0.152	-0.54	-0.318	-20.87*
Región 8	-0.043	-1.44	-0.307	-26.98*
Región 9	-0.165	-1.47	-0.456	-26.58*
Región 10	0.186	1.45	-0.274	-18.37*
Región 11	0.312	0.96	-0.149	-3.27*
Región 12	0.278	1.19	0.025	0.75
R <sup>2</sup> Ajustado	0.48			
F	757.47*			
N	40539			

Fuente: CASEN 1996

Notas: variables excluidas: Región 13 (Metropolitana), empleados del sector privado  
\* estadísticamente significativo al 1%, \*\* estadísticamente significativo al 5%

Para profundizar acerca del rol que determinadas características tienen en los ingresos de los profesores y de los no profesores, se realizan simulaciones utilizando los resultados de la regresión estimada. Se explora en particular el rol de los años de educación, la edad, el género, el sector donde trabaja y si tiene o no título.

Las estimaciones se realizaron en forma independiente para el caso de hombres y de mujeres, debido a las diferencias que existían en la influencia del género sobre entre los profesores y los no profesores.

El cuadro V.8 presenta los resultados de las simulaciones para el caso de los hombres, y el cuadro V.9 presenta las mismas estimaciones, pero ahora realizadas para las mujeres. Los resultados (tanto de hombres como de mujeres) se han normalizado asignando el valor 1 al logaritmo de los ingresos de la ocupación principal correspondientes a una mujer de 25 años, con 15 años de educación que es profesora en el sector público chileno.

**Cuadro V.8. Estimaciones del logaritmo del ingreso por hora de la ocupación principal. Hombres**

Categorías		15 años educación		17 años de educación	
		25 años	50 años	25 años	50 años
Profesor	Sector Público	1.01	1.05	1.02	1.06
	Sector Privado	1.03	1.07	1.04	1.08
No Profesor	Sector Público	0.98	1.02	1.00	1.04
	Sector Privado	0.96	1.00	0.98	1.02

Nota: Para las variables no incluidas en la simulación se utilizó la media de toda la muestra (profesores + no profesores)

**Cuadro V.9. Estimaciones del logaritmo del ingreso por hora de la ocupación principal. Mujeres**

Categorías		15 años educación		17 años de educación	
		25 años	50 años	25 años	50 años
Profesor	Sector Público	1.00	1.04	1.01	1.05
	Sector Privado	1.02	1.06	1.03	1.07
No Profesor	Sector Público	0.95	1.02	0.97	1.01
	Sector Privado	0.94	1.00	0.96	1.00

Los resultados de estas simulaciones señalan que el porcentaje de los ingresos que es factible explicar por la elección de ser o no profesor es reducido. Las mayores diferencias alcanzan a 0.07 puntos medido en término del logaritmo del ingreso por hora. En este sentido, las diferencias salariales observadas en la muestra tienden a explicarse más bien por las diferencias en las características de ambos sectores. Por otra parte, las simulaciones también tienden a señalar que tomando en consideración sólo las variables de capital humano (y el resto de las características asumiéndolas iguales entre profesores y no profesores), los profesores tenderían a recibir un salario superior a los no profesores.

Finalmente, hay que hacer una acotación en términos dinámicos. Las regresiones que hemos estimado básicamente se concentran en el corto plazo. Sin embargo en el largo plazo, y probablemente en períodos superiores a siete años, el nivel de salarios determina también la calidad de los individuos que entran a estudiar las diferentes carreras. Por lo tanto en series de tiempo largas -datos que lamentablemente no están disponibles en nuestros países- deberíamos observar que si el mercado del trabajo funciona adecuadamente la calidad de los portenciales alumnos que ingresan a las diferentes carreras debe correlacionarse con los ingresos esperados en dichas carreras.

#### V.4 Los diferenciales de remuneración de los docentes en Uruguay

Siguiendo la misma metodología utilizada para el caso chileno, los resultados de las estimaciones para el Uruguay se presentan en el Anexo con todas las variables. Para mejorar los resultados del modelo, se excluyeron algunas variables, aunque se mantuvo la educación aún cuando su coeficiente no es significativo. Ello no es sorprendente, dada la escasa variación educacional de los maestros y profesores en el Uruguay y las características de su mercado laboral interno. Por ello es que se estimó una variación de ese modelo, tanto para profesores y maestros como únicamente para los maestros.

**Cuadro V.10: Determinantes de los ingresos del trabajo en Uruguay, 1997**  
(variable dependiente: logaritmo del ingreso por hora de la ocupación principal)

Variable	Maestro o Profesor		Resto de ocupados	
	Coef.	Sign.	Coef.	Sign.
Constante	3,4163	0,0000	1,6299	0,0000
Años de educación	0,0118	0,4104	0,0712	0,0000
Experiencia potencial	--	--	0,0310	0,0000
Experiencia potencial al cuadrado	--	--	-0,0005	0,0000
Experiencia en actual trabajo	0,0010	0,0000	0,0011	0,0000
Tiene título	--	--	0,3655	0,0000
Soltero/a	--	--	-0,1835	0,0000
Hombre	--	--	0,2086	0,0000
Montevideo	0,1408	0,0088	0,3606	0,0000
Empleado Público	-0,2694	0,0000	0,0981	0,0000
Patrón	--	--	0,4190	0,0000
Cuenta propia	--	--	-0,1634	0,0000
Otro	--	--	-0,0202	0,8115
R <sup>2</sup> Ajustado	0,38			
F	849,10			
N	23538			

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Continua de Hogares, INE.

De las regresiones para maestros y profesores surge que, sin perjuicio de tener un salario base mayor, el retorno a la educación entre los docentes es significativamente menor que en el resto de los trabajadores (aunque su resultado no es estadísticamente distinto de cero) aún en la comparación con Chile, donde también se da este fenómeno. Adicionalmente, si los docentes se desempeñan en Montevideo tienen una prima salarial mayor, si se desempeñan en el sector público, por el contrario, perciben menos que quienes lo hacen en el sector privado, a diferencia de lo que ocurre con el resto de los trabajadores.

Cuando el análisis se restringe exclusivamente a los maestros (Cuadro V.11), los resultados no varían significativamente, salvo en un descenso de la prima salarial por trabajar en Montevideo y un descenso del diferencial negativo si se desempeñan en el sector público. Si embargo, la escasa variación educacional de los maestros disminuye aún más la significación de la educación y el diferencial a favor de Montevideo también pasa a no ser significativo.



**Cuadro V.11: Determinantes de los ingresos del trabajo en Uruguay. 1997 (variable dependiente: logaritmo del ingreso por hora de la ocupación principal)**

Variable	Maestro		Resto de ocupados	
	Coef.	Sign.	Coef.	Sign.
Constante	3,3370	0,0000	1,6294	0,0020
Años de educación	0,0161	0,6450	0,0722	0,0000
Experiencia potencial	--	--	0,0306	0,0000
Experiencia potencial al cuadrado	--	--	-0,0005	0,0000
Experiencia en actual trabajo	0,0009	0,0033	0,0011	0,0000
Tiene título	--	--	0,3260	0,0000
Soltero/a	--	--	-0,1843	0,0000
Hombre	--	--	0,2059	0,0000
Montevideo	0,0416	0,5860	0,3590	0,0000
Empleado Público	-0,1954	0,0262	0,0923	0,0000
Patrón	--	--	0,4190	0,0000
Cuenta propia	--	--	-0,1615	0,0000
Otro	--	--	-0,0209	0,8061
R <sup>2</sup> Ajustado	0,377			
F	837,55			
N	23538			

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Continua de Hogares, INE.

En síntesis, existe un diferencial salarial positivo a favor de los docentes, capturado por los niveles de las constantes, con una diferencia muy superior a la existente en Chile. Por el contrario, el diferencial negativo en términos de los retornos a la educación es mayor en el caso uruguayo.

## **VI. MECANISMOS DE INCENTIVOS EN URUGUAY Y EN CHILE Y SUS RESULTADOS.**

### **VI.1 Introducción**

A continuación presentamos un breve resumen de los mecanismos de incentivos a los docentes que existen en los casos de Chile y Uruguay; posteriormente, en la segunda sección analizamos el impacto que los sistemas de incentivos del Uruguay han tenido, y examinamos los resultados preliminares del SNED de Chile en mayor profundidad.

Como hemos mencionado, en los últimos años tanto en el caso de Chile como en Uruguay se han implementado diversas políticas de incentivos económicos, con el fin de mejorar la calidad educativa.

En el caso de Chile, el programa más importante de introducción de incentivos monetarios ha sido el SNED (Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente).

El SNED establece 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. Estos recursos deben destinarse directamente a los profesores del establecimiento premiado.

El SNED se basa principalmente en la medición de resultados obtenidos a nivel de los alumnos, corrigiéndolos por el nivel socioeconómico de los alumnos. Se evalúa al establecimiento y se premia a todos los docentes de los establecimientos seleccionados. El premio es relativo en términos que se construye un ranking de establecimientos de acuerdo al valor del índice del SNED y se entrega a los establecimientos hasta completar el 25% de la matrícula regional. El premio consiste en la entrega de un beneficio pecuniario a los docentes de los establecimientos ganadores. El sistema es flexible ya que un 10% de los recursos entregados como premio se puede distribuir a los docentes de acuerdo al criterio de su director. Su diseño es dinámico en el sentido que cada dos años, de acuerdo a los resultados obtenidos en su aplicación, y dentro del marco establecido en la ley respectiva, éste es perfectible<sup>27</sup>.

El SNED introduce dos elementos adicionales muy importantes dentro del conjunto de reformas educacionales implementadas en Chile, 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 a la oferta.

---

<sup>27</sup> Ver Mizala y Romaguera (1997) para mayores detalles sobre el diseño y evaluación de la implementación del SNED en Chile.

En el SNED 1996-97 se premiaron 2.274 establecimientos educacionales subvencionados del país en los que laboran más de 30.600 docentes, correspondiente a una matrícula de 733.610 alumnos. Por su parte, en el SNED 1998-99 recibieron este premio de excelencia 1.800 establecimientos, lo que beneficia a alrededor de 31.000 docentes.

En el caso de Uruguay, diagnósticos que sirvieron de soporte al proceso de Reforma Educativa, indicaron numerosos problemas en el desempeño de los profesores (CITAS) ; por ejemplo, que los funcionarios de la ANEP, tanto del nivel docente como del no docente, registraban un número significativo de faltas al trabajo, lo que notoriamente conspiraba contra un normal funcionamiento. Por este motivo se propusieron los programas de incentivos, entre otros, que ya fueran explicados en detalle.

Adicionalmente, se establecieron un conjunto de mejoras económicas cuyo objetivo central fue revertir diversas situaciones anómalas como la recién señalada.<sup>28</sup> Dichos incentivos consistieron en:

- incrementar las remuneraciones de los profesores titulados en un 7.5% sobre el sueldo base de su respectivo grado.
- incrementar la remuneración de los maestros que estaban ejerciendo funciones directamente en el aula (5% en 1996 que pasó a 7.5% en 1997).
- otorgar una compensación anual por Presentismo y en dos veces para aquellos funcionarios cuyo número de inasistencias no excediera las cinco en cada período de pago (semestral).

Además, los maestros de Escuelas Rurales pasaron a ser compensados con 30% -60% de un sueldo de Grado 1, dependiendo de la ubicación de la escuela y de si ésta es unidocente o no.

En esta sección se realiza una evaluación de los resultados de los incentivos propios de los programas PR y TC, por ser los que atienden a poblaciones con carencias de contexto socio-cultural. En el caso del Uruguay, se debe tener en cuenta que la evaluación censal de aprendizajes realizada entre los alumnos de 6to. grado escolar (1996), último año de educación primaria, indicó que entre las escuelas públicas, los niveles de suficiencia obtenidos en Lengua y Matemática alcanzan a 67.9% y 35.3% respectivamente, lo cual disminuye a 40.1% y a 19.2% entre aquellas escuelas en contextos socialmente desfavorables.

## **VI.2 El impacto de los incentivos en el Uruguay**

Una reciente evaluación de los resultados de los distintos sistemas de incentivos sobre aspectos vinculados a la estabilidad de los maestros en las escuelas de contexto sociocultural carenciado en comparación con las escuelas comunes ha mostrado una serie de efectos de los distintos programas. Este estudio se realizó estimando funciones de

---

<sup>28</sup> Se constató también una alta proporción de docentes de Educación Media sin formación específica; una proporción significativa de docentes entregados en "comisión" a otros entes del Estado, etc.

supervivencia en las distintas escuelas, a partir de datos de la plantilla docente para los años 1989-97 (ver Martínez et al, 1999).

Las maestras efectivamente permanecen más años en las escuelas de requerimiento prioritario y en las escuelas de tiempo completo que en las escuelas comunes. Los maestros en las escuelas de requerimiento prioritario, en particular, son los que permanecen más. Los de las escuelas de tiempo completo les siguen en permanencia, pero solo después de los primeros tres años. De hecho, en este primer período de la carrera de los maestros, las escuelas de tiempo completo tienen una mayor movilidad, aun mayor que las escuelas comunes. Esta diferencia se revierte, sin embargo, una vez superados los primeros tres años.

Cuando para el período de 1989 a 1997 se divide la muestra en los años anteriores a la reforma (1989-93) y los posteriores (1994-97), se encuentra que la movilidad en las escuelas en general disminuye para todos los tipos de escuela, pero la permanencia aumenta más en aquellas escuelas con programas de incentivos especiales. Mientras que las escuelas que tienen programas a partir del 94 tenían la menor permanencia en el período pre-reforma, en el período post-reforma, los maestros aumentan su estabilidad en la escuela, para superar en permanencia a las escuelas comunes.

Los datos indican que los maestros trabajando en escuelas RP (es decir aquellos que reciben un 20% adicional de su salario base) tienen la menor movilidad, lo que sugiere que los incentivos han logrado el efecto de que los maestros no abandonen esas escuelas. Un efecto semejante (aunque de menor nivel) han tenido los incentivos de las escuelas de tiempo completo. Es más, estos resultados se mantienen, aun cuando solo se comparen las escuelas con contexto socio-cultural carenciado, en donde la permanencia de los maestros en aquellas escuelas RP o TC es mayor que en las escuelas que son comunes pero atienden a poblaciones con carencias socio-culturales.

Estos resultados son sumamente relevantes, dado que al asistir más alumnos con carencias socio-culturales, que —entre otras cosas— requieren de mayor esfuerzo, existen “factores expulsivos” de los maestros que hacían - previo a la reforma- que los maestros abandonaran más rápidamente estas escuelas.

Según los resultados, los incentivos operan en forma distinta según la antigüedad de los maestros, aumentando en mayor medida la permanencia de los maestros más jóvenes. Ello es consistente con el hecho de que los incentivos en escuelas RP se calculan sobre la base del salario de ingreso (salario básico), independientemente de su antigüedad. En consecuencia, el impacto marginal del incentivo es mayor para los menos antiguos. Lo mismo ocurre con el salario básico adicional de las escuelas de tiempo completo. Sin embargo, en el caso de las Escuelas TC, los beneficios salariales menores respecto del tener dos cargos de maestro en escuelas distintas, se contraponen al costo de traslado de una escuela a otra, así como al hecho de que se tienen que dictar más horas de clase. De modo

que podría esperarse que los maestros más antiguos permanezcan más en las escuelas de tiempo completo, lo que efectivamente ocurre.

En resumen, y como conclusión a destacar, los incentivos económicos efectivamente operan, aun en una actividad como la del magisterio, una ocupación altamente femineizada y compuesta por trabajadores secundarios, según se indicara en la sección correspondiente.

No obstante, el objetivo de estos incentivos no es promover la permanencia de los maestros en las escuelas, por la permanencia misma, sino que buscan la auto-asignación de mejores maestros a estas escuelas, con el fin último de mejorar los niveles de aprendizaje de los alumnos que asisten a ellas.

En lo que hace a la calidad de los docentes, a partir de una encuesta realizada a las maestras sobre satisfacción laboral, satisfacción con el ambiente de trabajo, y aspectos vocacionales, no se encontraron diferencias significativas en el primer aspectos, pero si en materia de satisfacción laboral y vocacional, aunque con signos distintos (ver Martínez et al, 1999).

En principio, los maestros de escuelas comunes y de escuelas de tiempo completo reportan una mayor satisfacción con su ambiente de trabajo, aun controlando por el contexto socio-cultural, que los maestros que trabajan en escuelas RP. Sin embargo, cuando se mide la vocación, se encuentra una diferencia significativa y robusta, a favor de las escuelas RP, mientras que el menor nivel de vocación se encuentra en las escuelas de tiempo completo.

Esta diferencia de vocación se mantiene cuando se controla por el hecho de que los cargos sean o no interinos, en particular en estas escuelas RP. Es más, estas escuelas tienen una alta proporción de maestros jóvenes, lo que sugiere que efectivamente el programa RP parece estar logrando los resultados de reclutar maestros más motivados vocacionalmente. Estas diferencias en vocación se mantienen, sin embargo, al interior de los mismos grupos de edad, a favor de las escuelas RP. En las escuelas de tiempo completo, en cambio, se concentran en mayor medida aquellos maestros que han hecho estudios terciarios no magisteriales, y reportan un nivel vocacional menor, aun que el reportado por los maestros de las escuelas comunes.

De hecho, cuando se comparan los programas RP y TC, aun en satisfacción con la carrera, los maestros de las escuelas RP reportan una mayor satisfacción que los de las TC. Los maestros en escuelas de este último tipo, además, declaran una mayor inclinación a abandonar la carrera docente.

Las escuelas comunes, en este sentido, se ubican en un punto intermedio en materia actitudinal, sugiriendo que los programas de incentivos han operado en materia de estabilidad de los maestros, pero en el caso de las escuelas de tiempo completo, no parecen haber operado en materia de selección de los maestros "buscados" por la reforma, al menos en actitudes que pudieran ser indicativas de las habilidades y dedicación docente valoradas.

Estas actitudes, sin embargo, deberían corresponderse con resultados en el aprendizaje.

Para evaluar preliminarmente estos resultados, tomando como base los registros administrativos de Educación Primaria y los resultados de la evaluación de aprendizajes de los 6tos. años de escuelas efectuado en 1996, se realizó una aproximación al estudio del impacto de los programas de compensaciones para incentivar una mejor gestión. A tales efectos, se consideraron las escuelas urbanas comunes, de requerimiento prioritario y de tiempo completo tratando de analizar cómo evolucionaron los desempeños en tres variables entendidas como fundamentales: la tasa de repetición en 1er. año, el porcentaje de niños que asiste por lo menos a 151 días de clase en un total aproximado entre 175 y 180 y la media anual de días de licencia de los maestros (sin incluir el período de vacaciones).

La comparación entre programas se hizo tomando solamente en cuenta las escuelas pertenecientes a contextos socioculturales desfavorables y muy desfavorables ya que la casi totalidad de las escuelas de requerimiento prioritario y de tiempo completo se ubican en esos contextos; asimismo, se restringió a aquellas escuelas de las cuales se disponía de información en los años considerados (1993 y 1997). Se tomó como año de base 1993 porque recién en ese año, se produjo una importante transformación de escuelas de tiempo simple en tiempo completo. El número de escuelas consideradas son 296 comunes, 101 de requerimiento prioritario y 45 de tiempo completo.

Los resultados del Cuadro VI.1 indican que no hay variación estadísticamente significativa de la repetición de 1er. año en ninguno de los tres programas entre 1993 y 1997, inclusive cuando se controla por contexto sociocultural en el caso de las comunes y las de requerimiento prioritario. Respecto a las de tiempo completo, globalmente son las que más disminuyen (de 30.2% en 1993 a 25.9% en 1997) y en particular se observa una fuerte disminución de 13.6 puntos entre las de contexto desfavorable aun cuando se trata de 4 escuelas. Por tanto, dadas las cifras existentes, no parecen haber mejoras significativas de resultados educativos en materia de repetición. Estos resultados, sin embargo, podrían calificarse en función de los cambios operados en la composición de los maestros de estas escuelas, quienes podrían haber cambiado niveles de exigencia.

**Cuadro VI.1:**

**Tasa de Repetición de 1er. año en escuelas urbanas seleccionadas (1) por tipo de programa escolar y años seleccionados (1993 y 1997) según contexto socio-cultural.**

Conte xto	Escuela:											
	Común Urbana				de Requerimiento Prioritario				de Tiempo Completo			
	1993 %	1997 %	Difer. %	Sig.	1993 %	1997 %	Difer. %	Sig.	1993 %	1997 %	Difer. %	Sig.
Total	22.7	22.2	- 0.5	No	27.9	27.8	- 0.1	No	30.2	25.9	- 4.3	No
Des- favo- ra- ble	21.3	20.2	- 1.1	No	28.8	26.4	- 2.4	No	34.9	21.3	- 13.6	NC
Muy desfa- vorable	23.8	24.0	0.2	No	27.6	28.1	0.5	No	28.7	27.3	- 1.5	No

FUENTE: Proyecto sobre la base de información proporcionada por el Departamento de Estadísticas Educativas del Consejo de Educación Primaria.

NOTA: (1) Son aquellas que funcionaban al inicio y al final del periodo de medición (1993 y 1997).

(2) Se incluyen solamente las pruebas de significación estadística cuando se disponen de 30 o más casos.

N.C. No corresponde.

Sig. = Nivel de significación estadística.

Asimismo, si controlamos según la ubicación geográfica de la escuela (Montevideo/Interior), tampoco se observan mejoras significativas en la disminución de la repetición.

Con la evidencia disponible, tampoco los programas parecen haber incidido en forma significativa en relación al % de asistencia a 151 o más días de clase, al menos en las Escuelas RP (se excluye las escuelas de tiempo completo porque no se dispone de información para 1997) (Cuadro VI.2).

**Cuadro VI.2**

**Porcentaje de asistencia a 150 clases o más en 1er. Año (1) en escuelas urbanas seleccionadas (2) por tipo de programa escolar y años seleccionados (1993 y 1997) según contexto socio-cultural.**

Contexto	Escuela Común Urbana				Escuela de Requerimiento Prioritario			
	1993 %	1997 %	Difer. %	Significación estadística (3)	1993 %	1997 %	Difer. %	Significación estadística (3)
Total	71.8	67.0	- 4.8	Si al 98%	68.9	62.5	- 6.4	Si al 93%
Desfavorable	72.4	66.0	- 6.4	Si al 96%	61.8	66.3	4.5	No
Muy desfavorable	71.2	68.1	- 3.1	No	71.0	60.9	- 10.1	Si al 99%

FUENTE : Proyecto sobre la base de información proporcionada por el Departamento de Estadísticas Educativas del Consejo de Educación Primaria.

NOTA : (1) En el total de un año, hay aproximadamente entre 175 y 180 clases.

(2) Son aquellas que funcionaban al inicio y al final del periodo de medición (1993 y 1997).

(3) Se incluyen solamente las pruebas de significación estadística cuando se disponen de 20 o más casos.

Finalmente, se han considerado los resultados de las pruebas de Lengua y Matemática aplicados entre el universo de alumnos de 6to. año de Educación Primaria. Tomando como indicador el porcentaje de suficiencia en ambas pruebas, se observa que las escuelas urbanas comunes y de las tiempo completo obtienen valores significativamente más altos que las de requerimiento prioritario. Las diferencias son sensiblemente más pronunciadas en Lengua (entre 8 y 10 puntos) que en Matemática (entre 2 y 4 puntos). Por otra parte, al controlar por contexto sociocultural, se constata que las diferencias no son significativas entre las escuelas localizadas en contextos muy desfavorables pero si lo son entre las de contextos desfavorables. Entre éstas últimas, las diferencias entre escuelas de tiempo completo y de requerimiento prioritario son 23.4 puntos en Lengua y 13.5 en Matemática (Cuadro VI.3).



**Cuadro VI.3:**  
**Porcentaje de suficiencia en las pruebas de Lengua y Matemática de 6to. año en escuelas urbanas seleccionadas**  
**(1) por tipo de programa escolar según contexto socio-cultural. Año 1996.**

	Lengua				Matemática			
	Común Urbana	R.P.	Tiempo Completo	Significación estadística	Común Urbana	R.P.	Tiempo Completo	Significación estadística
Total	43.9%	35.5%	45.8%	Si al 100%	20.8%	16.7%	18.7%	Si al 90%
Contexto desfavorable	50.7%	34.2%	57.6%	Si al 100%	26.5%	14.6%	28.1%	Si al 99%
Contexto muy desfavorable	37.7%	35.9%	41.0%	No	15.5%	17.3%	14.9%	No

FUENTE : Proyecto sobre la base de información proporcionada por el Departamento de Estadísticas Educativas del Consejo de Educación Primaria.

NOTA : (1) Son aquellas que solamente pertenecen a los contextos desfavorables y muy desfavorables.

R.P. = Requerimiento Prioritario.

Aunque esta evaluación solo sea preliminar, en la medida en que trabaja con resultados promediales para las escuelas, y no los resultados a nivel de maestro, la evidencia sugiere la necesidad de una valoración sobre la pertinencia de incentivos que parecen estar operando correctamente en lo que hace a la decisión de elegir y permanecer en una escuela por parte de los maestros, pero no está alcanzando, aparentemente, los resultados esperados en materia de aprendizaje. Es más, los resultados de aprendizaje aparentemente estarían operando más en aquellos programas como los de TC, en los que se observaba un resultado menor en términos del comportamiento de los maestros.

Parece lógico suponer por un lado, que un programa de características compensatorias como el de tiempo completo logre, en el corto plazo, un mayor impacto entre las escuelas relativamente menos carenciadas, y por otro lado, es dable considerar que no cabe esperar un mejoramiento de desempeño en aquellas escuelas que no asocian los incentivos con los resultados de aprendizaje.

La compensación constituye una acción aislada que más que ser un estímulo a mejorar el desempeño, es una forma de otorgar una retribución adicional por atender una población socialmente carenciada. El incentivo no tenía como correlato un sistema de evaluación que asocie el incentivo con los desempeños exitosos, como se verá que ocurre en el caso chileno. Por otra parte, al no existir elección posible por parte de quienes asisten a las escuelas con distintos programas, tampoco este factor de competencia aporta su elemento de "disciplinamiento del mercado". Pero lo importante es que aun en un sistema

centralizado como el Uruguayo u otros del continente, los incentivos no están asociados con la medición de los desempeños en materia de aprendizaje.

Visto con esta óptica, tanto el sistema de incentivos de RP como el de TC, al estar adscriptos a la escuela, no dejan de generar hasta un incentivo perverso, pues se podría dar la situación paradójica de que si todos los maestros fueran realmente exitosos, los maestros de la escuela dejarían de recibir el incentivo. Los incentivos, en su diseño actual, están adscriptos a la condición de una escuela y de la población que a ella asiste, y no a los resultados de aprendizaje, que deberían resultar de los comportamientos de los maestros a ser premiados. Estos dos esquemas pueden nutrirse de actitudes y comportamientos diferentes, y más bien en los incentivos adscriptos, puede predominar la idea de entenderlo como una obligación de parte de quien lo propone, lo cual genera un derecho permanente a recibirlo.

La experiencia reciente de Chile en el SNED brinda un elemento posible a considerar, a la hora de manejar mejoras en el diseño de sistemas de incentivos, aun en la lógica centralizada de la Reforma Educativa del Uruguay.

### **VI.3 La experiencia del SNED en Chile y su evaluación**

La ley N° 19.410 del año 1995 crea el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED).

El SNED introduce dos elementos importantes dentro del conjunto de reformas educacionales implementadas en Chile: (i) posibilita una mejor información sobre el resultado educativo de los alumnos; (ii) establece un incentivo a los docentes de la educación subvencionada para mejorar el resultado del proceso educativo.<sup>29</sup>

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% de los montos asignados 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. La subvención por desempeño de excelencia corresponde a un monto mensual por alumno, en pesos, y se entrega trimestralmente a los sostenedores de los establecimientos educacionales subvencionados que hayan sido calificados como de excelente desempeño.

---

<sup>29</sup> El SNED no se aplica a los establecimientos particulares pagados.

El SNED ha sido aplicado en tres ocasiones: (i) período 1996-97; (ii) período 1998-99; (iii) período 2000-01. Los criterios generales de aplicación del SNED son los definidos por la Ley N° 19.410. Sin embargo, se han producido algunas modificaciones en su reglamento de aplicación, principalmente entre el primer y el segundo período de aplicación, de forma de perfeccionar su implementación.<sup>30</sup>

Para poder comparar establecimientos de similares características, tanto socioeconómicas como geográficas, el SNED construye “grupos homogéneos” a nivel regional, y sólo se comparan establecimientos que pertenezcan a un mismo grupo; al interior de cada grupo homogéneo se seleccionan los establecimientos con más alto puntaje o ranking del Índice SNED, hasta completar un 25% de la matrícula del grupo respectivo. La conformación de los grupos homogéneos se realiza a nivel regional,<sup>31</sup> posteriormente los establecimientos de cada región se clasifican dependiendo de si son rurales o urbanos, y si son de enseñanza básica o media (con o sin enseñanza básica). Luego, dependiendo de las características socioeconómicas de los alumnos que asisten a los establecimientos, se establecen grupos al interior de estas clasificaciones, ello se realiza utilizando la técnica estadística de análisis de conglomerados.

En relación al tema de cómo evaluar el rendimiento académico de los establecimientos escolares, la Ley que creó el SNED, estableció que la medición del desempeño de los establecimientos educacionales debía considerar los siguientes seis factores:

- Efectividad: resultado educativo obtenido por el establecimiento
- Superación: diferenciales de logro educativo obtenidos en el tiempo
- Iniciativa: capacidad del establecimiento para incorporar innovaciones educativas y comprometer el apoyo de agentes externos en su quehacer pedagógico
- Mejoramiento de las condiciones de trabajo y adecuado funcionamiento del establecimiento
- Igualdad de oportunidades: facilidad de acceso y permanencia de la población escolar, además de la integración de grupos con dificultades de aprendizaje
- Integración y participación de profesores, padres y apoderados en el desarrollo del proyecto educativo del establecimiento.

Estos factores o criterios generales se operacionalizan a través de un conjunto de indicadores, que representan los aspectos específicos a ser evaluados. El cuadro VI.4 presenta los factores e indicadores asociados. Sobre la base de estos antecedentes, y utilizando los ponderadores ahí definidos, se construye el Índice del SNED para cada establecimiento escolar. Se construye un índice único a partir del conjunto de indicadores mencionados, y para homogeneizar las escalas de medición los distintos indicadores son previamente estandarizados. Finalmente se seleccionan los establecimientos con mayor

---

<sup>30</sup> La primera aplicación del SNED fue realizada por un equipo de investigadores de la Universidad de Santiago. En las dos aplicaciones posteriores el cálculo del Índice ha estado a cargo del Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile.

<sup>31</sup> Una de las diferencias entre la primera aplicación del SNED y las siguientes es que los grupos homogéneos se calcularon inicialmente a nivel nacional y posteriormente a nivel regional.

puntaje que representan hasta el 25% de la matrícula escolar del grupo homogéneo respectivo (dentro de cada región).

Cuadro VI.4: Factores e Indicadores del SNED 1998-99

Factor (ponderador)	Indicador
<b>Efectividad (37%)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promedio SIMCE (castellano y matemáticas) (última prueba disponible)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4° enseñanza básica</li> <li>- 8° enseñanza básica</li> <li>- 2° enseñanza media</li> </ul> </li> </ul>
<b>Superación (28%)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferencia promedio SIMCE (últimas dos pruebas disponibles)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4° enseñanza básica</li> <li>- 8° enseñanza básica</li> <li>- 2° enseñanza media</li> </ul> </li> </ul>
<b>Iniciativa (6%)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo regular de actividades técnico-pedagógicas grupales</li> <li>- Desarrollo de actividades formativas complementarias o extraescolares de libre elección</li> <li>- Equipo de Gestión (constitución y reuniones)</li> <li>- Existencia de trabajo en redes por parte del establecimiento</li> <li>- Centro de Alumnos (constitución y reuniones)</li> <li>- Existencia proyecto educativo institucional</li> <li>- Participación en reuniones de microcentros</li> </ul>
<b>Mejoramiento de las condiciones trabajo (2%)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clasificación del establecimiento según sistema de inspección</li> </ul>
<b>Igualdad de oportunidades (22%)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de Retención de alumnos</li> <li>- Tasa de Aprobación de alumnos</li> <li>- Grupos diferenciales en funcionamiento</li> <li>- Existencia de proyectos de integración escolar</li> <li>- No existencia de prácticas discriminatorias, del tipo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expulsión o cancelación de matrícula a alumnos repitentes</li> <li>- Expulsión o cancelación de matrícula a alumnas por razones de embarazo o maternidad</li> <li>- Expulsión de alumnos por razones económicas o de rendimiento</li> <li>- Negación de matrícula a postulantes, a pesar de existir vacantes</li> <li>- Negación de renovación de matrículas a alumnos antiguos</li> </ul> </li> <li>- No existencia de sanciones indebidas sobre los alumnos, del tipo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas disciplinarias sobre alumnos por razones distintas a su comportamiento</li> <li>- Retención de certificados de estudios y/o licencias</li> <li>- Impedir el acceso del alumno al establecimiento o aula en horario de clases</li> </ul> </li> </ul>
<b>Integración de profesores y apoderados (5%)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aceptación de la labor educacional por parte de padres y apoderados (Encuesta SIMCE a padres)</li> <li>- Grado de integración de los padres en el quehacer educativo (Encuesta SIMCE a padres)</li> <li>- Percepción del establecimiento por parte de los padres (Encuesta SIMCE a padres)</li> <li>- Percepción de los profesores de castellano y matemáticas, por parte de los padres (Encuesta SIMCE a padres)</li> <li>- Existencia de Consejo de Profesores</li> <li>- Centro de Padres y Apoderados con espacio de participación</li> <li>- Centro de Alumnos con espacios de participación</li> <li>- Establecimiento define compromisos de gestión y educativos</li> <li>- Establecimiento informa y/o analiza resultados SIMCE</li> </ul>

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.

En el SNED 1996-97 se premiaron 30.600 docentes; en la aplicación 1998-99 el premio benefició a 31.400 docentes, y en la aplicación 2000-01 se estima que serán 32.600 los docentes premiados. Estas cifras representan aproximadamente un 38% del número total de docentes que laboran en el sector subvencionado en Chile.

#### **VI.4 Evaluaciones Preliminares del SNED y la Opinión de los Docentes**

Se han realizado algunas evaluaciones sobre el diseño e implementación del SNED. A pesar de que estas evaluaciones puedan ser preliminares, dado que el SNED lleva un corto tiempo de aplicación, es interesante resumirlas en este informe, dado que recogen las opiniones de docentes y directores de establecimientos sobre este programa de incentivos. Son por lo tanto, muy atinentes al objetivo de esta investigación, que busca como uno de sus objetivos específicos analizar la potencialidad de los mecanismos de incentivos en el comportamiento docente y en definitiva en la calidad de la educación.<sup>32</sup>

Como se ha explicado en otras oportunidades, se debe hacer notar que distintas metodologías de evaluación de políticas públicas entregan información diferente y complementaria; en general, las entrevistas tienden a ser más críticas con respecto a la evaluación de un programa que las encuestas de opinión.

#### **Análisis proveniente de Encuestas a Directores**

La mayor parte de los directores entrevistados muestran una actitud positiva hacia la incorporación de sistemas de evaluación del desempeño y lo ven como una forma de tener claridad respecto de los aspectos bien logrados por la escuela y aquellos que requieren un trabajo más focalizado. No obstante ellos mismos sostienen que la mayor parte de los docentes presenta un rechazo al tema de la medición de logros o resultados en el proceso escolar.

La postura de los directores sobre la entrega de estímulos económicos es bastante consensual. Estiman que resulta esencial que el profesorado reciba incrementos salariales por cualquier vía, y el SNED representa uno de esos caminos. Por otra parte, también valoran en forma positiva la contribución del SNED como instrumento de gestión hacia su propio cuerpo docente.

---

<sup>32</sup> La información que se presenta a continuación se ha obtenido de un resumen de encuestas a docentes y directores de establecimientos que han participado en el SNED (tanto de aquellos que han obtenido el premio como de aquellos que no han resultado favorecidos con la subvención). Estas encuestas han sido dirigidas por el Ministerio de Educación y por el Banco Interamericano de Desarrollo. En este informe se han extractado solo las preguntas relacionadas con el potencial impacto del SNED sobre los docentes.

El conjunto de directores señala complacencia de que el premio sea otorgado en forma colectiva, incluso la mayoría señaló que el 10% especial reservado por el premio para el profesor más destacado, fue repartido de la misma forma que el 90% regular. Es posible constatar al respecto una resistencia a la entrega de estímulos individuales porque en su opinión, interfieren en el trabajo de los profesores de un establecimiento que debe ser, por definición un trabajo en equipo.

Existe un importante consenso entre los directores de escuelas ganadoras respecto de que la obtención del premio constituye un estímulo para los profesores que lo reciben; señalan que éstos sienten que hay un reconocimiento a su trabajo, situación que genera un ambiente de alegría y una sensación de recompensa al esfuerzo realizado. A pesar de ello, muestran un entusiasmo relativo en términos de que el estímulo se traduzca en un impulso para hacer mejor las cosas en la sala, en el trabajo con los alumnos. La idea que subyace es que las cosas en los establecimientos *se hacen bien*, aún cuando reconocen que siempre podrían hacer mejor. En las entrevistas, surge la opinión de los directores de que el compromiso entre los profesores es un componente inherente a la profesión docente, y no sufre alteraciones a propósito de políticas de incentivo o premios. Sin embargo, hay distintas evaluaciones que tienden a destacar que hay significativas diferencias de resultados entre establecimientos académicos que atienden a una población similar; y por otra parte, los propios docentes tienden a manifestar una opinión más positiva en relación a que es justo que se premie a los mejores profesores.<sup>33</sup>

En ese sentido, sostienen que el SNED no actúa sobre el compromiso docente sino que resulta más bien un *reconocimiento a la labor, compromiso y entrega del profesorado*. Al mismo tiempo añaden que, el *monto* que entrega el incentivo es *muy bajo*, situación que dificulta su carácter de incentivo.

En suma, el análisis de la información capturada en las entrevistas, permite concluir lo siguiente:

La introducción del SNED concita un importante grado de acuerdo en el discurso de los directores de establecimientos subvencionados. Sin embargo, este acuerdo mayoritario, no se reproduce entre los profesores, quienes – a juicio de los directores – se resisten a incorporar en su sistema de creencias, elementos de evaluación, competencia y reconocimiento público de diferencias de calidad entre las escuelas del sector subvencionado.

Con respecto a la capacidad del SNED para motivar a los profesores y lograr cambios positivos en su desempeño, se observan elementos que están obstaculizando el logro de este

---

<sup>33</sup> El tema de la dispersión de resultados académicos entre establecimientos similares ha sido planteado tanto a través de análisis de tipo econométrico, como en estudios de casos de escuelas de mérito. Ver por ejemplo, Mizala y Romaguera (2000).

objetivo, a saber, la falta de información y difusión del premio impide que las escuelas se sientan en competencia por lograr ser seleccionadas como escuelas ganadoras; la cultura docente tiende a la compensación igualitaria de esfuerzos y resiste la distinción entre docentes y entre escuelas, situación que se refleja en la subutilización del 10% especial para repartir entre los profesores más destacados de la escuela.

### Resultados de una Encuesta a los Profesores

Para profundizar en la evaluación del SNED, se realizó una encuesta a profesores de establecimientos subvencionados del Gran Santiago. La encuesta analizó la percepción que tienen los maestros de este premio al desempeño de excelencia, y sus opiniones sobre aspectos de diseño e implementación.<sup>34</sup>

A continuación se presentan los resultados de un conjunto de preguntas referidas a “Preocupación por los Indicadores del SNED”, y que fueron realizadas tanto a directores como a profesores de establecimientos subvencionados.

**Cuadro VI.5: Preguntas relativas a la Preocupación por los Indicadores del SNED : directores y profesores. (Porcentajes de respuestas, por categorías)**

	Dirección			Profesores		
	Ha Aumentado	Se ha mantenido	Ha disminuido	Ha Aumentado	Se ha mantenido	Ha disminuido
Resultados de la Prueba SIMCE	59,7	32,2	3,6	55,5	36,2	3,7
Evitar Discriminación alumnos	44,7	39,1	9,3	46,7	37,6	7,2
Opinión de los apoderados	54,0	37,0	5,3	49	43,9	2,1
Realización Talleres Docentes	60,0	26,7	11,4	66,3	23,8	7,1
Asistencia de los profesores	64,8	29,2	2,8	56,6	37,0	1,9
Participación en Centro de Alumnos	22,8	30,5	15	26,9	27,8	13,4
Participación Apoderados en Centro Apoderados	44,1	38,3	14,2	43,9	42,6	8,3
Número Alumnos que reprobaban	65,9	22,5	7,5	61,2	26,3	6,7

<sup>34</sup> El trabajo de campo se desarrolló desde el 26 de noviembre de 1998 al 6 de enero de 1999. Se trabajó con una muestra de 400 profesores, obtenida en dos etapas: (i) a partir de la selección aleatoria de 50 establecimientos premiados y 50 establecimientos no premiados; (ii) se seleccionaron aleatoriamente 4 profesores por establecimiento. Se entrevistaron 42 establecimientos municipalizados y 58 establecimientos particulares subvencionados.



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

Sólo un porcentaje reducido de establecimientos señalan que se cancela la matrícula por bajo rendimiento, a pesar de ser un tema de preocupación en algunas entrevistas (este comportamiento de discriminación está penalizado en el SNED).

En general, se manifiesta una preocupación por los indicadores que están contemplados en el SNED, si bien no podemos atribuirle directamente una relación causal; en parte también puede ser derivado del propio proceso de competencia que viven los colegios.

Se les consultó también por su autoevaluación en términos de desempeño relativo:

- 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, un 43,6% lo clasifica como muy bueno, y un 50,9% como bueno. Entre los establecimientos no premiados, 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 bastante benevolente de los docentes a su propia autoevaluación. Llama la atención que casi no hay colegios que autocalifiquen su rendimiento de "malo". Este hecho destaca la importancia que la evaluación sea realizada en forma externa a los establecimientos y con criterios transparentes y objetivos.

El relación al tema de "Aceptación de la Evaluación y Premios por Desempeño", destaca el grado de acuerdo en las siguientes preguntas:

- El Ministerio de Educación debe aplicar un mecanismo de evaluación del desempeño de los establecimientos particulares subvencionados y municipalizados (76,9% de acuerdo o muy de acuerdo);
- Es importante que se reconozca que hay establecimientos que se desempeñan mejor que otros (85,4% de acuerdo o muy de acuerdo);

Hay mayor dispersión en la pregunta sobre el efecto del premio de excelencia, y sobre la ligazón entre remuneraciones y evaluación:

- La entrega de un premio de excelencia por desempeño a los profesores contribuye a mejorar la calidad de la educación (55,6% de acuerdo o muy de acuerdo);
- El incremento de las remuneraciones de los profesores debe estar relacionado con una evaluación del desempeño docente (58,3% de acuerdo o muy de acuerdo);

Sin embargo, aún en estos dos aspectos, tradicionalmente criticados por el gremio docente, hay una mayoría positiva.

## Evaluación de Aspectos de Diseño e Implementación del SNED

Existe una segunda encuesta sobre aspectos más específicos de Diseño e Implementación del SNED, que fue realizada por las autoras a pedido del MINEDUC.<sup>35</sup>

Cuestiones relativas al potencial impacto motivacional del SNED, se recogen en las siguientes preguntas, que muestran un elevado interés de la dirección de los establecimientos por el SNED:

- ¿Cree usted que el SNED es eficiente como incentivo al mejoramiento en el desempeño de los establecimientos escolares? (Un 70,4% piensa que es eficiente o muy eficiente).
- La posibilidad de obtener el premio de excelencia alienta a los profesores a trabajar mejor (Un 88,9% está de acuerdo o muy de acuerdo).
- El premio en dinero que reciben los establecimientos por el SNED es tan insignificante que no motiva a los profesores (Un 63,6% está en desacuerdo o muy en desacuerdo).
- La dirección del SNED muestra interés en alcanzar el premio del SNED (un 93,6% está de acuerdo o muy de acuerdo).
- Cree usted que un sistema como el SNED muestra que el Ministerio se preocupa de premiar a quienes hacen bien su trabajo? (un 83,6% está de acuerdo o muy de acuerdo).

Temas más propios de diseño se recogen en las preguntas:

- En relación al diseño general del SNED 1998-99, usted considera que este es?. ( un 67% contesta que es adecuado o muy adecuado).
- Cuáles son los aspectos que usted considera más deficientes?. La alternativa con una mayor frecuencia es monto de subvención (24,6%); en tanto que los factores considerados tiene solo un 6,4%.
- Cuando se les piden que ordenen según su propio criterio la ponderación (o importancia) que debieran tener los distintos factores que integran el SNED, la gran mayoría responde con un ranking muy similar al actual, especialmente para los dos factores más importantes: efectividad y superación.
- Está usted de acuerdo en que la metodología de diseño de los grupos homogéneos que utiliza el SNED es una forma adecuada de hacer comparables los distintos tipos de establecimientos?, (un 75% está de acuerdo o muy de acuerdo).
- En relación a la complejidad del diseño del SNED, el sistema es ( un 45,4% contesta complejo o muy complejo).

En general, las respuestas tienden a evaluar en forma positiva el diseño, si bien para un porcentaje importante de los entrevistados, éste parece complejo. La nota general que los entrevistados le dan al diseño del SNED es de un 5,6 (en una escala de 1 a 7, donde 4 es el grado de aprobación mínima). Este parece ser un buen resultado para una política educacional que no está dentro de la cultura tradicional de los docentes en Chile.

---

<sup>35</sup> Contestaron esta encuesta 110 directores de establecimientos subvencionados, particulares y municipalizados.

## REFERENCIAS

- ANEP, CO.DI.CEN. "La Educación Uruguaya. Situación y perspectivas", ANEP, 1998.
- ANEP, CO.DI.CEN. "Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay, 1995-1999", ANEP, febrero de 2000.
- Barro, R. y J.W. Lee "International Measures of Schooling Years and School Quality", *American Economic Review* 86 (2), 1996.
- CEPAL "Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos", CEPAL, 1994.
- CO.DI.CEN. "Proyecto de Presupuesto de Sueldos, Gastos e Inversiones. 1995-1999. Tomos I al V.", ANEP, 1995.
- Cohn, E., "Methods of teacher remuneration: merit pay and career ladders" en Becker y Baumol (eds) *Assessing Educational Practices: The Contribution of Economics* The MIT Press, 1996.
- Cooperación Técnica OPP/BID, Coordinador Renato Opertti, "Diagnóstico Sectorial. Educación. Tomos I al IV., BID, 1994.
- Cox, C. y P. González, "Educación: de programas de mejoramiento a reforma" en R. Cortázar y J. Vial (eds) *Construyendo Opciones*, DOLMEN Ediciones, 1997.
- Chambers, J. "Patterns of compensation of public and private school teachers", *Economics of Education Review* 4, 1985.
- Espínola, V. y A. Guzmán, "Transformaciones en los procesos de Gestión Educativa en el marco de la descentralización", Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), 1995.
- Figlio, D. "Teacher salaries and teacher quality", *Economic Letters* 55, 1997.
- Filgueira, Carlos "Notas sobre las reformas educativas en la transición demográfica en el Uruguay", PIIE-ICI, 1989.
- Glass, G. "Using Student Test Scores to Evaluate Teachers, Educational Policy Analysis Archives, 1990.
- González, P. "Financiamiento de la Educación en Chile", PREAL\_UNESCO, 1998.
- Hanushek, E. "Interpreting recent research on schooling in developing countries", *The World Bank Research Observer* 102), 1995.
- Hanushek, E. y D. Jorgenson (eds.) *Improving America's Schools: the role of incentives*, National Research Council. National academy Press, 1996.
- Magendzo, A., L. Egaña y C. Latorre (eds.) *La Educación particular, y los esquemas privatizantes en educación bajo un estado subsidiario*, Santiago, 1988.
- Martínez, J. , F. Filgueira, G.J. Labadie y R. Opertti. "Uruguayan Teachers: Careers and Incentives". Universidad ORT / Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, 1999.
- MECAEP/ANEP/BIRF "Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lengua Materna y Matemática. 6to. año de Enseñanza Primaria (1996), Segundo Informe de Difusión Pública de Resultados", ANEP, 1997.
- Mizala, A. y Romaguera, P. "Premios a colegios de excelencia", *Revista Economía y Gestión*, DII, julio 1998.

- Mizala, A. y P. Romaguera, "Remuneraciones de los profesores en Chile", mimeo, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, 1999.
- Mizala, A. y P. Romaguera, "¿Cómo se comparan los resultados de la prueba SIMCE entre colegios privados y públicos?", *Perspectivas en Política, Economía y Gestión* 1998.
- Mizala, A. y P. Romaguera, "School Performance and Choice: the Chilean experience", *The Journal of Human Resources*, Winter 2000.
- Mizala, A., P. González, P. Romaguera y A. Guzmán, "Los maestros en Chile: carreras e incentivos", Documento de Trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, por aparecer.
- Operti, Renato "La Reforma Educativa: reivindicación del estado benefactor", en Cuadernos del CLAEH, Segunda serie, año 22, Número 3, CLAEH, 1997.
- Perris, L. "Implementing educational reforms in New Zealand: 1987-97", The World Bank 1998.
- Piras, C. y W. Savedoff, "How much do teachers earn?", mimeo IDB, march 1998.
- Psacharopoulos, G., J. Valenzuela y M. Arends, "Teacher Salaries in Latin America: A Review", *Economics of Education Review* 15 (4), 1996.
- Rojas, P. "Remuneraciones de los Profesores en Chile", *Estudios Públicos* 71, invierno 1998.
- Vegas, E., W. Experton y L. Pritchett, "Teachers in Argentina: Under-(Over-) Worked? Under- (Over-) Paid?", mimeo, Harvard University and The World Bank, julio 1998. ANEP,

## ANEXO

<b>Cuadro Anexo 1: Determinantes de los ingresos del trabajo en Uruguay. 1997</b> (variable dependiente: logaritmo del ingreso por hora de la ocupación principal)				
<b>VARIABLES</b>	<b>Maestro o Profesor</b>		<b>Resto de ocupados</b>	
	<b>Coef.</b>	<b>Sign.</b>	<b>Coef.</b>	<b>Sign.</b>
Constante	3,3514	0,000	1,6299	0,000
Años de educación	0,0217	0,279	0,0712	0,000
Experiencia potencial	0,0042	0,652	0,0310	0,000
Experiencia potencial al cuadrado	-0,0001	0,652	-0,0005	0,000
Experiencia en actual trabajo	0,0009	0,003	0,0011	0,000
Tiene título	-0,0710	0,370	0,3655	0,000
Soltero/a	-0,0533	0,437	-0,1835	0,000
Hombre	0,1119	0,127	0,2086	0,000
Montevideo	0,1194	0,029	0,3606	0,000
Empleado Público	-0,3175	0,000	0,0981	0,000
Patrón	-0,3225	0,296	0,4190	0,000
Cuenta propia	-0,2589	0,036	-0,1634	0,000
Otro	--	--	-0,0202	0,812
R <sup>2</sup> Ajustado	0,38			
F	601,95			
N	23538			

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Continua de Hogares, INE.