

Organización Internacional del Trabajo
OIT

*PERSONAL DOCENTE PARA EL FUTURO:
REMEDIAR LA ESCASEZ DE PERSONAL
DOCENTE PARA ALCANZAR EL OBJETIVO DE EDUCACIÓN PARA TODOS*

INFORME NACIONAL DE CHILE
Versión preliminar

SANTIAGO DE CHILE, noviembre de 2005

Grupo Directivo de Informe de Chile

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- Carlos Eugenio Beca, Director Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), (Presidente Grupo Directivo)
- Iván Núñez, Asesor Ministro de Educación
- Rodolfo Bonifaz, Coordinador Unidad de Acreditación y Evaluación Docente CPEIP
- María Isabel Valladares, Analista Departamento de Planificación y Presupuesto

COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE A.G.

- Jorge Pavéz, Presidente Nacional
- Osvaldo Verdugo, Dirigente Nacional
- Jenny Assael, Asesora

CONFEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN CHILENA (CONATECH)

- Alfonso Pastene, Presidente
- Luis Martínez, Secretario General
- Luisa Gutiérrez, Directora Nacional

ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES (ACHM)

- Raciél Medina, Secretario Técnico

CONFEDERACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EL COMERCIO (CPC)

- Natalia Agüero, Asesora Económica

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

- Gerhard Reinecke, Especialista en Empleo

OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN DE LA UNESCO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, OREALC/UNESCO

- Anton Korner, Consultor

INTRODUCCIÓN

Se presenta a continuación la versión preliminar del Informe de Chile para el estudio *Personal docente para el futuro: remediar la escasez de personal docente para alcanzar el objetivo de Educación para Todos*. El presente texto abarca sólo los primeros cinco capítulos del Temario sugerido por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, institución patrocinante del estudio en escala internacional. El capítulo VI sobre recomendaciones, será entregado próximamente.

El Informe muestra las condiciones de contexto que permiten enmarcar y comprender la situación de Chile en lo relativo a la escasez de docentes, caracterizando la institucionalidad en la que se desempeña el cuerpo docente, y las características generales de éste, de acuerdo al Marco propuesto para la OIT para favorecer las comparaciones internacionales.

Para la elaboración del Informe, las partes convocadas por la OIT (representando el Gobierno, a los empleadores y a las organizaciones de docentes), formaron un grupo de trabajo, coordinado por el Ministerio de Educación. La mayor parte de los módulos del Marco se basaron en la información disponible, validada por los miembros del grupo de trabajo y la Comisión Directiva del Informe. No obstante, hubo módulos que admitían respuestas diversas, según la óptica de las partes. En estos casos, se hicieron esfuerzos por lograr respuestas de consenso. Cuando no se logró pleno acuerdo, se dejó constancia de las percepciones de las instituciones participantes.

El Informe respondió la gran mayoría de las cuestiones planteadas en el Marco. En general, en Chile se producen estadísticas amplias y confiables. Unas pocas preguntas no tuvieron respuesta debido a que peculiaridades nacionales como la descentralización administrativa hacen que los datos necesarios no se recopilen.

El Informe va acompañado de un trabajo titulado *Estudio de oferta y demanda de docentes en Chile. Proyección 2004-2015*. Basándose en un modelo de proyección aplicado en 1998, dicho estudio cuantifica el mercado laboral docente al año 2004 y propone proyecciones de la demanda y oferta para el período programado, de acuerdo a la meta de Educación para Todos, considerando diversas alternativas de política y distinguiendo los diversos niveles o modalidades del sistema escolar chileno, según regiones y zonas urbana y rural. Este estudio fue realizado por profesionales bajo la responsabilidad de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación.

RESUMEN EJECUTIVO

1.- Contexto del sistema nacional de educación.

El sistema chileno de educación está organizado en un nivel “parvulario” o pre-escolar, un nivel primario o “básico” de ocho grados y un nivel “medio” o secundario superior de cuatro grados, además de la educación superior y de las modalidades de educación de adultos y educación especial. Los doce años de escolaridad básica y media son constitucionalmente obligatorios y tienen comparativamente altas tasas de cobertura.

El sistema educativo sirve las necesidades de un país altamente urbanizado, con tasas muy moderadas de crecimiento demográfico y una tendencia a la disminución de la proporción de habitantes de 4 a 17 años, que en 2015 decrecerían en un 11,6% respecto a 2004.

El sistema de educación pre-escolar, básica y media es descentralizado. El gobierno central no mantiene escuelas ni administra docentes. La administración de la educación pública está encargada a las 345 municipalidades, quienes contratan y administran autónomamente al personal de educación, conforme a normas legales y un sistema de financiamiento, de alcance nacional. La educación privada se divide en un sector que combina financiamiento público y privado y otro sector que no recibe aportes estatales y es financiada mediante los aranceles que pagan las familias.

La participación privada en la oferta de escolaridad es importante, lo que explica que del 7,3% del PIB que se destina a educación, un 3,9% sea aportado por el aporte privado.

2. - Composición del cuerpo docente (tendencias de los últimos 5 a 10 años y tendencias actuales o previstas):

Los docentes de la educación pre-escolar, primaria y secundaria se forman en las universidades públicas y privadas. Un 90,9% de ellos poseen título en Educación, más un 4,2% titulados en otras áreas de la educación superior. Hay una tendencia al incremento de la fuerza docente y del número de estudiantes que se forman en las carreras de educación. Otros rasgos del cuerpo docente son su feminización, un cierto envejecimiento y su distribución por las regiones y por las áreas urbana y rural, que es proporcional a la distribución general de la población. En consecuencia, en términos globales no hay ni se prevé futura escasez general. Al año 2015 se estima un superávit moderado de 8% respecto a la oferta docente de 2004, lo que no excluye la existencia de déficit específicos por tipos de profesores, especialmente en algunas disciplinas de la educación secundaria superior. Por otra parte, el equilibrio o superávit puede alterarse si se modifican algunas de las normas legales de contratación, como el número máximo de alumnos por aula o grado o la proporción entre horas semanales lectivas y no lectivas, en el contrato de los profesores.

3.- Postulaciones, contratación, formación y perfeccionamiento profesional del personal docente:

Existe un creciente interés por ingresar a los estudios universitarios de educación, que puede asociarse al mejoramiento general de las remuneraciones y otras condiciones de empleo entre los docentes de la educación subvencionada por el Estado, así como el mayor prestigio de la educación y la enseñanza alcanzado en los últimos años.

Hay preocupación por la calidad de la formación inicial de docentes. Siendo ésta heterogénea ya que es provista por universidades e institutos profesionales superiores, públicos y privados, de distintos grados de desarrollo, en general se señala una inadecuación a las exigencias de la reforma en curso desde la década pasada. Esto ha dado lugar a iniciativas de política pública recientemente ejecutadas, a otras en curso y a compromisos de trabajo conjunto entre los centros formadores de docentes, el Ministerio de Educación y la organización profesional representativa de los docentes.

En cuanto al desarrollo profesional continuo o perfeccionamiento, no existe en Chile un sistema único y obligatorio. Esta función se desarrolla como un mercado regulado por el Ministerio de Educación e intervenido por las ofertas gratuitas que éste hace. Los docentes se matriculan en actividades ofrecidas por Universidades y otros organismos calificados, que son pagadas, o aprovechan oportunidades gratuitas que ofrece el Ministerio de Educación. Para los docentes del sector público municipal, existe una “asignación por perfeccionamiento”, que puede elevarse hasta un máximo de 40% sobre el salario básico de los docentes.

Recientemente y por acuerdo entre el Ministerio de Educación, las municipalidades y el Colegio profesional que representa a los docentes, se implantó un sistema de evaluación formativa del desempeño profesional de los docentes de aula del sector municipal. Los docentes se evaluarán obligatoriamente cada cuatro años, a través de una variedad de instrumentos y de actividades, en las que junto a un portafolio y una autoevaluación del docente, se efectúa una evaluación por pares. A ellas se agregan los informes de los directores de establecimientos y los jefes técnicos de éstos. Este proceso se basa en un conjunto de estándares conocidos como el Marco de la Buena Enseñanza. Los resultados individuales permiten a los docentes conocer las fortalezas y debilidades de su desempeño, incentivan los buenos desempeños en términos de salario y, por otra parte, obligan a los docentes de bajos desempeños a someterse a planes de superación profesional, organizados por cada municipio, con recursos gubernamentales. En casos extremos, la evaluación puede conducir al despido de los docentes que, a pesar de las oportunidades de mejora que se les ofrecen, persisten en malos desempeños.

4.- Empleo, desarrollo de la carrera y condiciones adecuadas de enseñanza y aprendizaje:

No existen normas ni un sistema centralizado para asignar el primer cargo docente. Los recién egresados de la formación inicial, deben postular directamente ante los administradores de los establecimientos públicos y privados. Hay un incentivo para atraer o retener profesores titulados a escuelas de los medios desfavorecidos. Es la “asignación por desempeño en condiciones difíciles”, que se entrega a todos los docentes de los establecimientos de mayor aislamiento, ruralidad, condiciones de inseguridad, atención a poblaciones difíciles u otras, que causen especial menoscabo a los docentes.

En Chile no existe una carrera profesional regulada. En todo caso, los docentes de la educación pública municipal, reciben una asignación por antigüedad y otra por perfeccionamiento acumulado, cuyos montos también premian los años de servicio.

El Estatuto de los Profesionales de la Educación asegura una “remuneración básica mínima nacional”, que es un valor legal de la hora de trabajo para la educación secundaria y otro para la educación pre-escolar, básica y especial. Sobre esta remuneración básica operan las diversas asignaciones o incrementos legales. Las de “antigüedad”, “perfeccionamiento” y “responsabilidad directiva o técnica” benefician sólo a los docentes municipales, en tanto que la ya referida asignación por desempeño en condiciones difíciles, benefician a los municipales y también a los docentes de la educación privada subvencionada por el Estado.

Debido a la suficiente provisión en general, no hay mecanismos específicos para atraer nuevos docentes ni para alentar la reincorporación de los ya retirados. Sin embargo y dada la relativa lentitud del mejoramiento por antigüedad, se ha establecido un “ingreso mínimo” que estimula a los profesores con pocos años de servicio para que permanezcan en el empleo.

No hay políticas ni programas específicos de carácter público para contratar o retener docentes que enseñen materias en que hay escasez de profesores titulados. Tampoco hay modalidades de remuneración en función de resultados logrados individualmente. En cambio, hay una bonificación que premia los resultados alcanzados por el colectivo de docentes de un establecimiento.

En términos comparativos, los docentes chilenos tienen, en promedio, altas cargas de trabajo. El máximo con un mismo empleador es de 44 horas semanales. Es también comparativamente alta la proporción de alumnos por aula o curso. Un 80% de las horas de todo contrato o nombramiento se destina a actividades lectivas o enseñanza directa.

Aunque Chile es uno de los países con mayor grado de seguridad en la región, han aumentado o se han hecho más visibles las conductas violentas y la tasa de delitos, todo lo cual tiene un grado de impacto al interior de las escuelas y en el desempeño docente. Sin embargo las percepciones sobre el grado de inseguridad que afecta a los docentes son diversas y no concluyentes.

5.- Diálogo social y participación en la toma de decisiones en el ámbito de la educación;

No existen mecanismos instituidos de comunicación, intercambio de información y consulta. Sin embargo, existen en el hecho prácticas continuas de información y consulta entre los poderes públicos, las autoridades educacionales y los diversos actores del sistema educativo.

En el sector público no está legalizada la negociación colectiva ni el mecanismo de la huelga. No obstante, la negociación de hecho y el reconocimiento de la organización profesional representativa de los docentes son prácticas legitimadas lo que ha redundado en un mejoramiento importante de las remuneraciones. En el sector privado, rigen legalmente la negociación colectiva y el derecho a huelga, pero el sindicalismo es débil y fragmentado.

CAPITULO I

CONTEXTO DEL SISTEMA

1.1 NIVELES DE EDUCACION EXISTENTES Y BREVE DESCRIPCIÓN DE LA EDAD DE ASISTENCIA A LA ESCUELA:

El sistema educativo chileno distingue entre dos grandes tipos de educación formal: la que atiende niños y jóvenes de entre 90 días y 17 años de edad y la educación de adultos. El primer tipo se organiza en tres niveles: a) la educación parvularia (o pre-escolar), que atiende niños de hasta 6 años de edad; b) la educación básica, que es obligatoria en sus ocho grados y atiende normalmente niños de 6 a 13 años; y c) la educación media, también obligatoria, que atiende normalmente en sus cuatro grados a jóvenes de 14 a 17 años de edad.

La educación de adultos es un tipo de educación con componentes de formación general y de capacitación laboral, habitualmente vespertina o nocturna, que entrega educación básica a media a personas mayores de 16 años que se han visto imposibilitadas de ingresar o egresar de los niveles de educación básica o media.

La educación superior ofrece oportunidades de formación a jóvenes y adultos egresados de la educación media (normalmente mayores de 17 años de edad), en carreras técnicas de dos o tres años de duración, en carreras profesionales y en carreras propiamente universitarias, que otorgan el grado académico de licenciado.

1.2 OBJETIVOS DE LA EDUCACIÓN NACIONAL

En Chile no existe una formulación oficial de lo que convencionalmente se conoce como Objetivos de la Educación Nacional. Sin embargo la educación de este país tiene varios referentes conceptuales que orientan su quehacer, en diversos planos.

Aunque se generaron en un contexto histórico y político ya sobrepasado, mantienen vigencia legal dos principales grupos de objetivos para los niveles de educación básica y de educación media. Son los comprendidos en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, que se implantó durante el gobierno del general Augusto Pinochet¹. En la misma Ley, se consagró también la siguiente “finalidad” de la educación nacional en relación con las personas: *“alcanzar su desarrollo moral, intelectual, artístico, espiritual y físico mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas, enmarcados en nuestra identidad nacional, capacitándolas para convivir y participar en forma responsable y activa en la comunidad”* (Artículo 2º de la Ley Nº 18.962, de 1990).

Como marco referencial para las políticas públicas en educación, son importantes los dos siguientes grupos de objetivos de alcance nacional:

En 1994, una Comisión Nacional de Modernización de la Educación, formada por un legitimado grupo de expertos, logró amplios consensos en torno a los objetivos de la reforma educacional puesta en marcha en los años siguientes:

“Máxima prioridad: proporcionar una formación general de calidad para todos.

Una tarea impostergable: reformar y diversificar la educación media.

Una condición necesaria: fortalecer la profesión docente.

Un requisito básico: otorgar mayor autonomía y flexibilidad de gestión, y más información pública sobre sus resultados, para tener escuelas efectivas.

Un compromiso de la Nación: aumentar la inversión educacional, tanto pública como privada, junto con impulsar la modernización educacional.”

Vigencia más actual tiene el Programa del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos para el período 2000-2006. En el área de Educación comprende trece compromisos u objetivos de política pública relativos a educación pre-escolar, básica y media

¹ A la enseñanza básica se le asignaron los siguientes objetivos generales: “lograr que los educandos al egresar sean capaces de: a) Comprender la realidad en su dimensión personal, social, natural y trascendente, y desarrollar sus potencialidades físicas, afectivas e intelectuales de acuerdo a su edad; b) Pensar en forma creativa, original, reflexiva, rigurosa y crítica, y tener espíritu de iniciativa individual, de acuerdo a sus posibilidades; c) Desempeñarse en su vida de manera responsable, mediante una adecuada formación espiritual, moral y cívica de acuerdo a los valores propios de nuestra cultura; d) Participar en la vida de la comunidad conciente de sus deberes y derechos y prepararse para ser ciudadanos, y e) Proseguir estudios de nivel medio, de acuerdo con sus aptitudes y expectativas”. A la enseñanza media se le asignaron los siguientes objetivos generales: “lograr que los educandos al egresar, sean capaces de: a) Desarrollar sus capacidades intelectuales, afectivas y físicas basadas en valores espirituales, éticos y cívicos que le permitan dar una dirección responsable a su vida, tanto en el orden espiritual como material y que le faculen para participar permanentemente en su propia educación; b) Desarrollar su capacidad de pensar libre y reflexivamente y juzgar, decidir y emprender actividades por sí mismo; c) Comprender el mundo en que vive y lograr su integración en él; d) Conocer y apreciar nuestro legado histórico cultural y conocer la realidad nacional e internacional, y e) Proseguir estudios o desarrollar actividades de acuerdo a sus aptitudes y expectativas.

1.3 REFORMAS RECIENTES (del programa de estudios, por ej.) que pudieran estar influyendo en las decisiones relativas a la contratación, formación y empleo del personal docente

La educación básica y media chilena fue afectada por una reforma curricular de amplio espectro, que tuvo lugar entre 1996 y 2002, lapso en que progresivamente todos los ciclos y grados del sistema vieron cambiados los objetivos, contenidos, planes de estudios y programas de enseñanza, reemplazando aquellos que se habían instituido a comienzos de la década de los 80. El currículo generado por la referida reforma, en lo grueso, es el actualmente vigente en todas las escuelas de los sectores público y privado.

Sin perjuicio de los cambios y efectos específicos que se indicarán más adelante, el nuevo currículo no ha ocasionado un impacto severo sobre las decisiones contractuales y de formación del personal docente. Esto, por el efecto de dos procesos concomitantes: i) la continuidad de una tendencia de expansión de la oferta educativa, que ha sido particularmente fuerte en la educación media² que, a su turno, es el nivel educativo en donde ha habido cambios curriculares de mayor impacto en el empleo y formación de docentes; y ii) la implementación gradual, desde 1998, del régimen de jornada escolar completa³, que ha significado un aumento importante del número de horas lectivas exigibles tanto en la enseñanza básica como en la media, con el consiguiente incremento del número global de horas de trabajo docente contratadas en el conjunto del sistema escolar⁴.

En otros términos, la reforma curricular chilena ha implicado algunas alteraciones respecto a determinados tipos de personal docente, con efectos en su mercado de trabajo, pero todo ello en el marco de una expansión global de dicho mercado. Así, en el país, al presente, no se observa un problema grave ni generalizado de desajuste entre oferta y demanda de personal docente⁵. En la actual agenda pública de educación no se reconoce un problema importante de desempleo docente como efecto de la reforma curricular recién establecida, como tampoco un problema significativo de escasez de docentes en el conjunto del sistema.⁶

Con todo, es posible identificar varios problemas específicos, de distinta magnitud, que han afectado a grupos determinados de docentes, especialmente en la educación media.

² La matrícula de la educación media ha aumentado de 740.487 estudiantes en 1996 a 947.057 en 2003 (un 27,9% en siete años). En 2003, se aprobó una reforma constitucional que la hace obligatoria y se han adoptado diversas políticas para universalizarla a corto plazo.

³ El proceso de implantación de la Jornada Escolar Completa ha significado un aumento del número de horas lectivas en los distintos ciclos con un compromiso estatal de financiamiento de la contratación de horas docentes adicionales en la educación subvencionada por el Estado

⁴ Un indicador del incremento de horas de trabajo docente es el hecho que el Estado ha elevado la subvención de los establecimientos municipales y privados que se incorporan al régimen de Jornada Escolar Completa en términos que les permite hacer frente al mayor gasto que significa este régimen, así como para hacer las inversiones de infraestructura que sean necesarias.

⁵ En el nivel de educación preescolar o parvularia ha habido una reforma curricular importante, que se expresa más bien en objetivos, contenidos y pedagogía; al mismo tiempo, en este nivel están en curso tendencias importantes de expansión de la oferta privada, paralelos a políticas públicas significativas de financiamiento de una oferta gratuita de atención pre-escolar, mediante una reciente subvención estatal para financiar un incremento de atención al primer nivel de transición ("pre-kinder") que ha permitido que entre 2000 y 2005 se hayan creado 100.000 nuevas plazas, las que a comienzos de 2006 se elevarán a 120.000 nuevos cupos; en consecuencia, hay un proceso de incremento de la demanda de trabajo docente, que está coexistiendo con un proceso de expansión de las carreras de formación de educadores/as para el nivel pre-escolar.

⁶ El estudio sobre proyecciones de oferta y demanda de docentes que es complementario de este informe, precisa y cuantifica los problemas específicos de escasez o de sobre oferta al presente y en los próximos años

Formación diferenciada técnico profesional

Con anterioridad a la reforma, la formación técnica se desarrollaba durante los cuatro años de enseñanza media. La reforma la concentró en los dos últimos años. En un primer momento se pensó que esto podría traer disminución de horas de los docentes de especialidades. Sin embargo un estudio indicó que esto no ocurriría por tres razones: (a) la disminución de horas no era significativa; (b) la matrícula estaba en crecimiento; (c) un porcentaje importante de docentes se acercaba a la edad de jubilar. El problema se produciría solo durante la implementación de la reforma, debido a que se irían perdiendo horas en los primeros años que sólo se recuperarían más adelante. Para minimizar esta situación se posibilitó un avance gradual en la instalación de la formación general durante los años 1999 y 2000, lo que fue decidido por cada establecimiento.

Un estudio detectó que al iniciar la reforma el 53% de los profesores y profesoras de especialidades técnicas eran titulados en educación, mayoritariamente de asignaturas de formación general; de los restantes, el 27% eran profesionales universitarios, mientras un 17% correspondía a ex-alumnos de establecimientos de Educación Media Técnico Profesional (EMTP) que habían obtenido una autorización del Ministerio de Educación para enseñar⁷. Esta diversidad de docentes no es necesariamente un hecho negativo, ya que en muchos establecimientos permitió incorporar la perspectiva de profesionales que comparten la tarea de enseñanza con una ocupación productiva. La debilidad asociada ha sido la inexistencia de una oferta de capacitación pedagógica para ejercer esta función, ya que la formación docente se redujo a los denominados cursos de regularización de título que no siempre dieron respuesta satisfactoria a las necesidades de mejoramiento de las prácticas pedagógicas y evaluativas dentro de una pedagogía de la formación profesional⁸.

Para enfrentar esta situación, a través del llamado Programa “Chile Califica” se realizó los años 2001 y 2002, con apoyo de los gobiernos de Alemania y Francia, un programa de instalación de capacidades en pedagogía para la formación profesional en los institutos formadores de maestros. Además, en el año 2004, se instaló un programa de formación inicial y continua de docentes técnicos en que están participando 9 universidades a lo largo de todo el país.

⁷ Latorre, Carmen Luz. 1999, . *Los docentes de especialidades de la Educación Media Técnico Profesional En Chile. Características y Oportunidades de Regularización Existentes*, Ministerio de Educación, Santiago de Chile.

⁸ En 1979 con el cierre del Instituto Pedagógico Técnico de la Universidad Técnica del Estado desapareció el único Centro especializado en la formación de profesores técnicos.

Idioma extranjero

El nuevo marco curricular introducido por la reforma establece la enseñanza de un idioma extranjero a partir del 5º grado de educación básica, en circunstancias que anteriormente en 7º y 8º grado eran obligatorios el inglés y el francés. En los programas que ofrece el Ministerio de Educación, adoptados por la gran mayoría de las escuelas, inicialmente se ofreció sólo el inglés⁹. Pero más recientemente, en acuerdo con los profesores de francés y con el apoyo del gobierno de Francia, se elaboró una propuesta complementaria y flexible de enseñanza del francés, la que puede ser adoptada libremente por los establecimientos, como una segunda opción. Con todo, esta reforma específica afectó las oportunidades ocupacionales de los docentes de francés. En consecuencia, se han efectuado acciones transitorias de reconversión voluntaria de profesores de francés a profesores de inglés. Un cierto número de profesores de francés se han improvisado como docentes de la nueva área de educación tecnológica, como se indicará más adelante.

Por otra parte, la enseñanza del inglés se ha hecho obligatoria desde el segundo ciclo de la enseñanza básica y se aumentaron las horas destinadas a esta asignatura. Además, se ha puesto como meta que los estudiantes chilenos lleguen a utilizar esta lengua en un dominio comunicativo, evaluándolo con una prueba basada en estándares internacionales. Esto ha implicado que no se cuente con el número necesario de profesores y que se haya detectado serias carencias de los actuales en ejercicio para enseñar de acuerdo a estos estándares. Para resolver esto se ha puesto en marcha un programa ("El inglés abre puertas"), que contempla, entre otras cosas, la búsqueda de voluntarios extranjeros para apoyar la docencia y un programa intensivo de formación inicial y continua de profesores de inglés.

Filosofía

Tradicionalmente la enseñanza de la filosofía se ha concentrado en los dos últimos años de la enseñanza media. La reforma no innovó en esto, pero redujo en una hora el tiempo destinado a esta asignatura. Después de una amplia discusión con los profesores de filosofía, se optó por reponer el tiempo asignado anteriormente.

La asignatura de filosofía se impartía también en la educación media de adultos, pero fue suprimida por la reforma. Los profesores de esta especialidad han solicitado su reposición. También han demandado la instalación de esta disciplina en la educación media técnico-profesional, que no la ofrecía antes de la reforma. El gobierno no ha accedido a estas demandas, lo que ha generado en los profesores la percepción que se estaría desvalorizando la importancia de esta disciplina.

Ciencias en 1º y 2º medio de la formación general

Desde hace varios años se ha observado una disminución del interés por estudiar carreras pedagógicas relacionadas con las ciencias, transformándose en un problema en la medida que van jubilandos maestros de estas asignaturas. Esto se ha agudizado al hacer obligatoria la enseñanza de la biología, la física y la química para todos los estudiantes de 1º y 2º medio, ya que anteriormente

⁹ Los establecimientos escolares tienen libertad para definir sus propios programas si desean y están en condiciones de hacerlo. Por lo tanto, no es obligatorio adoptar los que elabora el Ministerio de Educación.

no lo era para la enseñanza media técnico – profesional y que se iniciaba en estos dos primeros años.

Profesores de educación tecnológica en la formación general de nivel básico y medio

La Educación Tecnológica es obligatoria en todos los establecimientos educacionales del país desde 1° año básico a 2° año medio. En tercero y cuarto año medio es opcional. Sólo en el primer ciclo de educación básica existen más de 32 mil docentes (con formación general como docentes de básica) enseñando educación tecnológica. Otros 10 mil profesores enseñan la asignatura entre 5° año básico y 2° año medio.

De esos 42 mil docentes, menos del 1% tiene una formación en la asignatura, ya sea como formación inicial o a través de un post título. La mayoría de los docentes que dicen tener un título como profesor de educación tecnológica, lo lograron como una especialidad universitaria que ya no se ofrece, que formaba profesores para la educación técnico profesional.

La gran mayoría de los profesores que se desempeñan en esta área tiene problemas en comprender lo que se les pide en los programas de estudio, por la novedad que les significa la asignatura.

La oferta de formación y de capacitación docente por parte de las Instituciones de Educación Superior es reciente, y aún muy dispareja en calidad.

Recién instalada la asignatura, el Ministerio de Educación no ha desarrollado una política consistente y estable para formar profesores para este sector. Por iniciativa de éste se han desarrollado acciones parciales e insuficientes de formación acelerada de docentes en servicio, incluyendo cursos a distancia, talleres a nivel comunal, pasantías al extranjero y una red autónoma de profesores de educación tecnológica.

1.4 FACTORES DEMOGRÁFICOS

Distribución general de la población chilena por regiones y por zonas urbanas y rurales (según Censo General de Población de 2002).

El conjunto de la población, de todas las edades, se distribuye en las trece regiones del país, en forma que tres de ellas concentran el 63,1% del total de habitantes. Las regiones de más alta proporción de población son la Región Metropolitana de Santiago (40,0%), la VIII Región del Bío-bío, con capital Concepción (12,6%) y la Quinta Región de Valparaíso (10,2%).

Según el Censo de Población de 2002, un 86,6% de los habitantes residen en áreas urbanas. Según regiones, las de mayor grado de urbanización son la II Región de Antofagasta y la XII Región de Magallanes (99,2 y 86,7%, respectivamente)

Número de estudiantes:

Educación parvularia o pre-escolar

Existe una concentración importante de la matrícula de educación parvularia en la Región Metropolitana (36,4% del total) y las regiones VIII y V (13,0% y 10,3%, respectivamente). Corrigiendo en algún grado la distribución general de la población, estas tres regiones se distribuyen el 59,7% de la matrícula nacional de la educación pre-escolar (ver Cuadro N°1).

CUADRO N° 1
Matrícula educación parvularia o pre-escolar por regiones
Año 2004

REGIONES	MATRICULA	%
Todas	287.454	100,0
I	11.054	3,8
II	10.458	3,6
III	5.931	2,1
IV	12.377	4,3
V	29.621	10,3
VI	17.257	6,0
VII	17.568	6,1
VIII	37.272	13,0
IX	15.080	5,3
X	21.832	7,6
XI	1.550	0,5
XII	2.723	1,0
Región Metropolitana	104. 731	36,4

Fuente Departamento de Estudios y Desarrollo. División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Nota Incluye la atención en grados prrescolares anexos a las escuelas básicas municipales y privadas, públicos.

Educación Básica

En el Cuadro N° 2, se observa una concentración importante de la matrícula de educación básica en la Región Metropolitana (38,3% del total de estudiantes) y las regiones VIII y V (12,6% y 9,9%, respectivamente). En consonancia con la distribución general de la población chilena, en estas tres regiones se atiende al 60,8% de la matrícula nacional de este nivel.

En el conjunto del país, los centros escolares rurales de nivel básico atienden un 13,3% de la población matriculada, mientras que la proporción de población rural del país, como ya se indicó, es sólo de 13,4% del total de habitantes.

La matrícula nacional de escuelas rurales se distribuye diferenciadamente en las regiones. El mayor porcentaje se localiza en la X Región (16,8%), seguida paradójicamente de la Región Metropolitana de Santiago (15,8%), a pesar de la alta concentración urbana de ésta, y luego la VIII Región del Bío Bío (15,2%).

Las regiones tienen muy diferentes proporciones de estudiantes de escuelas rurales en sus respectivas matrículas totales. Así, las regiones VII y X tienen los más altos porcentajes (30,1 y 29,3%, respectivamente), lo que contrasta con los bajos porcentajes de matrícula rural de las regiones II y XII (0,5 y 3,2%, respectivamente).

CUADRO Nº 2
Educación básica municipal y privada: matrícula por regiones y
según áreas urbana y rural. Año 2004.

Regiones	Matricula Total	Distribución porcentual por regiones	Matricula en Establecimientos Rurales		
			Nº de matriculados	% de matrícula rural en cada región	Distribución porcentual matrícula rural según regiones
Todas	2.294.567	100,0	304.069	13,3	100,0
I	68.123	3,0	4.437	6,5	1,4
II	78.852	3,4	424	0,5	0,1
III	41.807	1,8	2.136	5,1	0,7
IV	95.853	4,2	19.132	20,0	6,3
V	2.262.64	9,9	20.161	8,9	6,6
VI	121.825	5,3	30.595	25,1	10,1
VII	142.318	6,2	42.894	30,1	14,1
VIII	289.884	12,6	46.339	16,0	15,2
IX	141.571	6,2	35.868	25,3	11,8
X	174.263	7,6	51.032	29,3	16,7
XI	14.087	0,6	2418	17,2	0,8
XII	20.658	0,9	670	3,2	0,2
R.M.	879.062	38,3	47.963	5,5	15,8

Fuente: Departamento de Estudios y Desarrollo. División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Observaciones: Corresponde a los alumnos matriculados al 30 de abril de 2004, según los informes de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.

Educación Media

Como en la educación básica, hay una concentración de la matrícula de educación media en las Regiones Metropolitana, VIII y V (37,8, 12,6 y 10,7%, respectivamente). Estas tres regiones se distribuyen el 61,1% de la matrícula nacional de este nivel (ver Cuadro Nº 3).

En el conjunto del país, los centros secundarios urbanos atienden un 96,0% de la población matriculada, mientras que los establecimientos rurales se encargan de un 4,0%. Cada una de las regiones tiene una proporción de alumnos matriculados en establecimientos rurales, que varía en torno al promedio nacional de 4,0%. Así, las regiones X y VIII atienden en establecimientos situados

en zonas rurales un 12,8 y un 12,2% de sus correspondientes matrículas regionales. En cambio, la región XII no tiene ningún centro en zonas rurales y la II Región tiene centros rurales que atienden sólo un 0,4% de sus estudiantes de nivel secundario.

Las regiones Metropolitana, X y VIII atienden los más altos porcentajes de la matrícula rural nacional: 30,2, 12,8 y 12,2% respectivamente.

CUADRO Nº 3
Matrícula educación media municipal y privada: por regiones y según áreas urbana y rural.
Año 2004

Regiones	Matrícula Total	Distribución porcentual por regiones	Matrícula en Establecimientos Rurales		
			Nº de matriculados	% de matrícula rural en cada región	Distribución porcentual matrícula rural según regiones
Todas	1.095.097	100,0	43.439	4,0	100,0
I	34.429	3,1	1.443	4,2	3,3
II	38.044	3,5	146	0,4	0,3
III	20.560	1,9	584	2,8	1,3
IV	43.664	4,0	1.982	4,5	4,6
V	116.798	10,7	3.176	2,7	7,3
VI	57.594	5,3	3.173	5,5	7,3
VII	68.082	6,2	4.226	6,2	9,7
VIII	138.479	12,6	5.281	3,8	12,2
IX	68.371	6,2	4.783	7,0	11,0
X	77.042	7,0	5.537	7,2	12,8
XI	6.274	0,6	.	.	.
XII	11.570	1,1	.	.	.
R.M.	414.190	37,8	13.108	3,2	30,2

Fuente Departamento de Estudios y Desarrollo. División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.
Observaciones Corresponde a los alumnos matriculados al 30 de abril de 2004, según los informes de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.

Las proporciones referidas corresponden a las matrículas de establecimientos situados físicamente en áreas urbanas o rurales. Sin embargo, los porcentajes de alumnos atendidos que pertenecen a familias que residen en áreas rurales son diferentes, gracias a los programas de internados, hogares estudiantiles y servicios de transporte escolar. Estos posibilitan que un segmento importante de alumnos de origen rural sea atendido en establecimientos radicados en áreas urbanas.

En efecto, según la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica de las familias (CASEN 2003), de los niños menores de 6 años son atendidos por la educación pre-escolar un 36,7% de los niños de familias urbanas y un 24,1% de los niños de familias rurales. De los niños de 6 a 13 años, asisten a la escuela básica un 99,2% de los que pertenecen a familias urbanas y un 97,9% de los que proceden de familias rurales. De los jóvenes de 14 a 17 años está matriculado en el sistema

escolar un 93,9% de los que provienen de familias urbanas y un 84,0% de los jóvenes de familias rurales.

Todos los niveles educacionales, según régimen administrativo.

Dada la significación del régimen chileno de descentralización y presencia privada en la educación, se considera de interés presentar, a continuación, la distribución de las matrículas según los diversos regímenes de administración.

CUADRO N° 4
Matricula de niños y jóvenes por dependencia administrativa, según nivel de enseñanza.

Nivel de enseñanza	Área geográfica	Dependencia Administrativa				
		Total	Municipal	Privado subvencionada	Privada pagada	Corporaciones de administración delegada
Total	Total nacional	3.638.417	1.795.369	1510.134	281.140	51.774
Pre-escolar o Parvularia	Total	287.454	141.813	108.106	37.535	0
Especial	Total	92.536	15.610	76.640	286	0
Total Básica	Total	2.269.388	1.186.704	919.536	162.964	184
Total Media	Total	989.039	451.242	405.852	80.355	51.590

Fuente

Observaciones

Departamento de Estudios y Desarrollo. División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación. Corresponde a los alumnos matriculados al 30 de abril de 2004, según los informes de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.

Proyecciones para 2015:

Las siguientes son las proyecciones de población por edades al 2015, que denotan la generalizada disminución porcentual de los grupos de edades correspondientes a los diversos niveles educativos

Cuadro N° 5
Tasa de crecimiento de la población por tramos
2004 - 2015

Tramos de Edad	2004-2010	2011-2015	2004-2015
4 a 5 años	-5,0%	1,8%	-2,8%
6-13 años	-10,7%	-2,4%	-13,3%
14-17 años	-0,7%	-9,5%	-12,2%
4-17 años	-7,0%	-4,0%	-11,6%

Fuente: INE-CELADE (2005)

1.5 FINANCIAMIENTO

Según los datos contenidos en *Indicadores de la Educación en Chile, 2004*:

Recursos destinados a la enseñanza, como % del PIB:

Los recursos que el país destina a educación han crecido desde 4,0% en 1990 a 7,3% en 2002. Su distribución por niveles educativos es la que se indica en el Cuadro N° 6.

CUADRO N° 6
Porcentajes de gasto gubernamental por nivel de educación, en 2004:

Parvularia	8,27
Básica	47,78
Especial	6,24
Media	21,54
Adultos	2,28
Superior	13,98

Fuente: Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto

Contribución del sector privado:

Mientras el gasto público ha crecido desde 2,4% del PIB en 1990, a 3,9% en 2004, el gasto privado en educación ha evolucionado en el mismo período desde 1,6% a 3,3%. La mayor proporción de crecimiento del gasto privado sobre el público corresponde principalmente al aporte de las familias y no a aportes directos de las empresas.

- a) Obstáculos a un financiamiento equilibrado de la educación y una distribución adecuada de los recursos destinados a la enseñanza y a los servicios de apoyo a la misma

Dada la difícil interpretación de los significados de esta cuestión y teniendo presente la especial sensibilidad política del tema, la siguiente respuesta se elaboró considerando los puntos de vista institucionales presentados por los organismos que integraron la comisión redactora.

En opinión de los representantes de la Confederación de la Producción y del Comercio, CPC, es muy difícil establecer cuál es la cantidad óptima de recursos que el Estado debe gastar en educación o determinar el monto de un financiamiento equilibrado, porque el aumento de recursos que ha ocurrido en los últimos años no se ha traducido en mejoras de la calidad de la educación. El monto a gastar debiera estar vinculado al nivel de calidad deseada.

Con todo, los demás participantes estuvieron de acuerdo en identificar un desequilibrio fundamental entre los recursos de que disponen los establecimientos y los estudiantes de la educación privada pagada por las familias, y los que reciben los establecimientos municipales y privados y sus alumnos, financiados con el aporte del Estado. Las familias de los grupos de ingresos altos o medio

altos al cual pertenece aproximadamente un 10% del alumnado, invierten fuertes sumas en financiar una educación privada de alto costo. La mayoritaria población estudiantil que se matricula en los establecimientos de carácter público, proviene de los grupos de ingresos medios o bajos y se educa en establecimientos municipales o privados que dependen fundamentalmente del aporte financiero estatal. Las subvenciones y otras formas de financiamiento de origen estatal, aunque han aumentado sistemática y sostenidamente desde 1990, en su valor por alumno, están bastante por debajo de lo que se invierte o gasta por alumno en la educación pagada por las familias. Este desequilibrio, que es una expresión de la fuerte desigualdad que caracteriza a la sociedad chilena, es reconocido y criticado por las instituciones participantes.

Por su parte, la Confederación de la Producción y el Comercio estima necesario reforzar los mecanismos de subsidio a la demanda, de libre elección para los padres y de mayor autonomía de los establecimientos sujetos a metas específicas. El sistema funcionaría mejor si los recursos son transferidos a través de la subvención educacional en un marco de autonomía de la gestión y de sana competencia entre los establecimientos. En este esquema, el Ministerio de Educación podría impulsar programas descentralizados de evaluación de los resultados, de entrega de información a los padres, de participación de la comunidad y, entre otras iniciativas, ofreciendo fondos para el perfeccionamiento de los profesores.

En otras palabras, la CPC estima necesario reforzar los mecanismos de subsidio a la demanda, de libre elección para los padres y de mayor autonomía de los establecimientos sujetos a metas específicas. El sistema funcionaría mejor si los recursos son transferidos a través de la subvención educacional en un marco de autonomía de la gestión y de sana competencia entre los establecimientos. En este esquema, el Ministerio de Educación podría impulsar programas descentralizados de evaluación de los resultados, de entrega de información a los padres, de participación de la comunidad y, en otras iniciativas, ofrecer fondos para el perfeccionamiento de los profesores.

Hay también consenso en la necesidad de revisar el mecanismo de la subvención estatal a la educación pre-escolar, básica y media. Los gobiernos democráticos, desde 1990, han incrementado los valores generales de la subvención y han establecido diversas correcciones que, no obstante, han mantenido el criterio de asignación por asistencia de alumno que se justificaba en el tiempo en que el principal desafío educacional era la ampliación de la cobertura de los diversos niveles educativos. Al presente, el Ministerio de Educación coincide con los demás actores en el imperativo de ajustar el sistema de subvenciones a los actuales requerimientos de calidad y de equidad social. Plantea que debe discutirse si la subvención estatal continúa asignándose por alumnos o si ya es aconsejable asignarla al establecimiento educacional, con mejores parámetros que la sola asistencia a clases.

El Colegio de Profesores de Chile ha manifestado otras preocupaciones como la insuficiencia de los recursos públicos invertidos y el hecho que importantes fondos estatales sean utilizados con fines de lucro, por la educación privada que recibe subvenciones sin reglamentación del empleo de dichos fondos. No está de acuerdo con el sistema de “financiamiento compartido”, implantado en 1993, que permite combinar en la educación básica y media privadas y en la media municipal, la subvención estatal con aportes de las familias, dado que este mecanismo profundiza la fragmentación del sistema educativo. Expresa también su rechazo a que se construyan edificios escolares del sector privado subvencionado con fondos estatales destinados a la implantación de la Jornada Escolar

Completa. El Ministerio de Educación defiende la necesidad de haber canalizado recursos al propósito de extender la jornada, pero estima que ya es tiempo de restringir dicho aporte a los privados dado que el déficit de infraestructura ya está superándose.

Por su parte, el Ministerio valoriza el gran crecimiento de la inversión en educación que se ha hecho desde 1990 y también la variedad de nuevos o distintos mecanismos de financiamiento complementarios a la subvención, que contemplan las diferencias de costos entre diferentes niveles o modalidades educativas, junto a criterios geográficos y sociales (“discriminación positiva”), además de fuerte inversión en la adquisición y distribución universal o masiva de insumos significativos, como textos, alimentación, informática educativa, mejoramiento de los salarios docentes, etc.

1.6 GOBERNANZA

Decisiones en materia de contratación, formación y empleo del personal docente, en los planos central, federal, regional, distrital y local

El sistema de educación pre-escolar, básica y media es descentralizado. El gobierno central no mantiene escuelas ni administra docentes. Tampoco lo hacen los gobiernos de las trece regiones en que se divide administrativamente el país.

La administración de la educación pública está encargada a las 345 municipalidades, quienes contratan y administran autónomamente al personal de educación, en el cuadro de normas legales y de un sistema de financiamiento, ambos de alcance nacional.

La educación privada se divide en un sector que combina financiamiento público y privado y otro sector que no recibe aportes estatales y es financiada mediante los aranceles que pagan las familias. Los establecimientos de índole privada están a cargo de “sostenedores”, que son personas naturales y jurídicas propietarias, que contratan y administran su personal según el referido Estatuto y principalmente según las normas del Código del Trabajo, que rige las relaciones laborales en la economía privada. Existe también un grupo de 70 establecimientos de enseñanza técnico-profesional de nivel medio que formalmente pertenecen todavía al Ministerio de Educación, pero que están entregados en “administración delegada” a corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, formadas por entidades de empleadores de algunas de las ramas de la producción o, en casos excepcionales a algunas universidades.

En otros términos, el personal docente en Chile puede desempeñar sus funciones en el ámbito privado (en que el empleador es un particular); en el ámbito privado subvencionado (en que el empleador es un particular que recibe subvenciones económicas del Estado para sostener un centro escolar) o en la educación pública municipal, en que los docentes tienen como empleadores a alguna de las 345 Municipalidades del país que prestan servicio educacional (en la estructura jurídica administrativa del Estado, las Municipalidades son órganos autónomos y descentralizados). Ningún docente, en cuanto a su ejercicio profesional, tiene como empleador al Gobierno Central o al Ministerio de Educación.

Los contratos de trabajo de los profesionales de la educación y, en consecuencia, los beneficios en ellos contenidos son convenidos entre cada uno de los docentes y su empleador privado, privado subvencionado, o público municipal.

Las normas legales en que se enmarcan las contrataciones de docentes son el Estatuto de los Profesionales de la Educación y el Código del Trabajo. El primero contiene disposiciones con vigencia para los docentes de todos los regímenes; algunas normas son de carácter profesional relativas a la definición de funciones (docentes de aula, directivas o técnicas de apoyo, a la formación y perfeccionamiento, la participación, la autonomía y responsabilidad profesionales); entre las normas comunes de índole laboral están las relativas a la duración de la jornada laboral semanal, a la proporción de horas lectivas y no lectivas en los contratos de todos los docentes de aula, y el valor del salario por la hora semanal mensual de trabajo (“remuneración básica mínima nacional”, RBMN).

Además de las referidas normas generales, para los profesionales de la educación municipal, el Estatuto norma latamente las condiciones, derechos, deberes y obligaciones funcionarias, asignaciones salariales adicionales a la RBMN (una de dichas asignaciones, la que se concede por “desempeño en condiciones difíciles” beneficia también al personal de los establecimientos privados subvencionados), condiciones de término de la relación laboral, etc. El Código del Trabajo propio del área privada de la economía opera como normativa subsidiaria en aquellos aspectos contractuales que no estén regulados por el Estatuto. En general, las normas estatutarias para el personal municipal tienden a asemejarse a las que rigen a los funcionarios de la administración pública centralizada, aunque el empleador municipal es de índole descentralizado

Los docentes de la educación privada, se contratan principalmente de acuerdo a las normas de derecho privado contenidas en el Código del Trabajo, excepto en aquellas condiciones profesionales y laborales del Estatuto que son comunes a todos los profesionales de la educación, según se indicó. Además, hay normas del Estatuto que son específicas y que los distinguen del resto de los trabajadores, como las relativas a horarios, vacaciones, indemnizaciones que desalientan el despido durante el año escolar y otras.

Aunque el gobierno central no interviene en la contratación ni la gestión del personal docente, junto con el Congreso, interviene activamente en la fijación de los ya indicados marcos legales y en los montos financieros que el Estado asigna a los empleadores para el mejoramiento de los salarios y condiciones de trabajo de los docentes (en el caso de la educación que se financia total o principalmente con recursos estatales).

En consecuencia, el gobierno central sólo influye en las condiciones de contratación del personal docente cuando propone al Congreso Nacional la fijación o modificación de las regulaciones legales y la provisión de los recursos financieros nacionales que norman o afectan a los contratos (en Chile, sólo el Presidente de la República tiene la facultad de proponer las leyes relativas al gasto público).

1.7 FORMACION Y PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL DEL PERSONAL DOCENTE

1.7.1 Formación Inicial

El requisito regular para el desempeño como profesor o educador en la educación parvularia o pre-escolar, en la educación básica y en la educación media, es la obtención del título de Profesor o Educador. Desde 1990, es requisito para lograr dicho título la posesión del grado académico de Licenciado en Educación, conferido por las universidades públicas o las privadas oficialmente reconocidas. Ambas calificaciones se logran después de un proceso de formación inicial que, a su vez, tiene como exigencia de entrada haber completado la educación media.

La Formación Inicial de Docentes está radicada en las Universidades¹⁰ o en aquellos Institutos Profesionales que existían antes de 1990¹¹.

Actualmente, hay 61 instituciones que ofrecen formación inicial de docentes. Mientras en 2002 se ofrecían 363 programas o “carreras de Pedagogía”, en 2005 se ofrecen 476. La mayoría de los docentes es preparado por las universidades. El 49,3% de los estudiantes de Pedagogía están en universidades públicas con financiamiento del Estado, 38,9% en universidades privadas (sin aporte del Estado) y solo 11,8% en institutos profesionales privados.

La duración de los programas regulares de formación varía de acuerdo al campo de enseñanza (párvulos, básica, media y especial). Para formar los profesores de enseñanza básica, se encuentra entre los 7 a 10 semestres y para formar los profesores de la educación media, varía de 6 a 11.

No hay información general sobre la estructura curricular de la formación inicial de profesores en las 61 instituciones. Sin embargo, hay datos para las 17 instituciones que participaron, entre 1997 y 2002, en un programa para mejorar la calidad de la formación de profesores (PFIID). Dichas instituciones atendían alrededor del 70% de todos los profesores en formación. En esta muestra de instituciones, los estudiantes de pedagogía de enseñanza básica dedicaban en promedio el 30% del tiempo a la formación pedagógica, el 11% a la formación general (bases sociales de la educación y de la profesión docente), el 20% a la experiencia de campo o práctica y el 39% a la preparación profesional (conocimiento de los educandos, del proceso de enseñanza y de los aspectos generales e instrumentales para la docencia). Los estudiantes de pedagogía para la enseñanza media, dedicaban un promedio del 50% del tiempo a la preparación en la o las disciplinas que enseñarán, el 10% a la formación general, el 18% a la experiencia de campo o práctica y el 22% a la preparación profesional pedagógica.

Hay también programas especiales, abiertos por algunas universidades, que matriculan a personas que no provienen directamente de la enseñanza media y que probablemente han tenido experiencia

¹⁰ Al año 2005, existen 63 Universidades. De ellas, 25 son Universidades que reciben apoyo gubernamental (17 de ellas son estatales y las restantes 8 son privadas que reciben aportes gubernamentales); otras 38 Universidades son privadas, sin subsidios estatales. La mayor parte de las Universidades ofrecen carreras de formación inicial de docentes.

¹¹ Los institutos profesionales son entidades de educación superior privadas creadas a partir de 1980. Ofrecen carreras de 8 semestres. Aquellos institutos que ofrecían programas de formación de profesores antes de 1990 pueden continuar ofreciendo esos programas y entregando el título profesional sin el grado académico. Varias universidades han desarrollado programas especiales para las personas que han obtenido el título de un instituto profesional pero que también deseen conseguir el grado académico de Licenciado en Educación.

profesional previa en las escuelas. Estos programas son más cortos que los programas regulares y atienden a personas que buscan un título profesional en educación parvularia, básica, o media (Técnica/HC). Tales programas especiales hacen exigencias más bajas para el ingreso y ofrecen formación con clases a distancia vía correspondencia o internet, y/o clases presenciales durante 8 horas los días sábado. A menudo, estas clases presenciales se ofrecen en sedes descentralizadas, alejadas de los campus en que se efectúa la formación inicial regular. Dado que el aumento de este tipo de programas ha causado preocupación pública, se están haciendo estudios para dimensionar su magnitud y calidad y se anuncian políticas para superar esta situación¹². Recientemente algunas universidades han anunciado el cierre de este tipo de carreras.

Además, algunas universidades públicas o privadas ofrecen programas de 2 ó 3 semestres a personas que ya han obtenido un grado en alguna disciplina académica y desean ser profesores secundarios en esa disciplina. Sin embargo, esta alternativa cubre una porción muy pequeña de los estudiantes de pedagogía.

Algunas instituciones universitarias ofrecen programas especiales para la gente que desea ingresar a pedagogía después de obtener un título profesional universitario en otro campo o área académica, o para los profesores que desean cambiar de áreas. Además, hay programas especiales para la preparación de profesores para la educación media técnica profesional. Se ofrecen a personas que cuentan con preparación y experiencia en alguna profesión o tecnología; por ejemplo, ingenieros o técnicos electricistas, mecánicos, contadores, etc.

Las carreras de formación de docentes despiertan un creciente interés entre los jóvenes postulantes a la educación superior. En 1997 había 26.823 estudiantes de pedagogía en el conjunto de universidades e institutos, cifra que en 2004 se había elevado a 74.783. Mientras en 1997, los estudiantes de Pedagogía eran 7,2% de los estudiantes de pre-grado de la educación superior, en 2004, eran un 13,4% de ese total. Asimismo, se han incrementado los puntajes promedio en las pruebas de admisión a las universidades que portan los estudiantes que ingresan a las carreras de pedagogía. En 1998, dicho promedio era 536,5, mientras que en 2003 fue de 624,3 puntos. Esta tendencia positiva puede deberse al mejoramiento salarial que ha experimentado progresivamente la situación de los docentes a partir de 1990, ya sea porque es un campo con mayor posibilidad de inserción laboral y con una estabilidad laboral comparativamente mayor que otras profesiones. También pueden contribuir a este mayor atractivo los programas de reforma y fortalecimiento de la formación inicial emprendidos desde 1998 en adelante.

El Estado ofrece becas para quienes han trabajado como ayudantes de profesor dentro de programas de enseñanza que se focalizan en áreas de alto riesgo y se desean matricular en un programa regular para formación de profesores. También hay becas para estudiantes talentosos que postulan a estudiar pedagogía.

Actualmente, no hay programas formales de inducción. Algunas de las instituciones que estuvieron en el programa FFID comenzaron algunas iniciativas en esta área, pero es demasiado pronto para poder determinar su impacto.

¹² "Cifras estimativas indican que prácticamente el 46% de la formación de profesores para la enseñanza básica se estaría dando en programas especiales de formación que difieren en sus requisitos de entrada, duración y modalidad de estudios de los programas regulares..." *Informe preliminar de la Comisión sobre Formación Inicial Docente*, (2005), Santiago.

1.7.2 Perfeccionamiento en servicio o desarrollo profesional continuo:

El perfeccionamiento profesional es un derecho formalmente reconocido en el Estatuto de los Profesionales de la Educación. Es, a la vez, un conjunto de oportunidades abiertas dentro de un mercado académico al cual acceden voluntariamente los docentes que desean incrementar sus conocimientos y competencias.

El Ministerio de Educación trata de asegurar el derecho al desarrollo profesional continuo principalmente a través de las acciones de capacitación y desarrollo profesional que específicamente ofrecen diversas reparticiones y programas del Ministerio, en su estructura territorial desconcentrada (Secretarías Regionales de Educación y Departamentos Provinciales de Educación), y de la función reguladora del mercado académico de su Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP.

El Estatuto asigna al CPEIP la función de acreditación de las instituciones públicas o privadas que quieran ofrecer perfeccionamiento a los docentes, así como la acreditación de los programas, cursos o actividades diversas de perfeccionamiento que proyecten dichas instituciones. Se eximen de la acreditación oficial del CPEIP las instituciones de educación superior que gocen de plena autonomía conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.

Aunque hay una oferta de cursos y actividades acogidas al principio de libertad de enseñanza y una demanda autónoma de los docentes interesados, que deben pagar su inscripción en dichas acciones, existe también un mercado regulado de perfeccionamiento. En efecto, muchos docentes escogen la oferta de actividades organizadas por las instituciones de educación superior oficialmente reconocidas y que han obtenido su autonomía, las cuales deben inscribir sus actividades en el Registro Público Nacional de Perfeccionamiento que lleva el Ministerio de Educación u obtener la acreditación de éste, para que dichas actividades sean validadas a efecto de obtener la Asignación de Perfeccionamiento. Entre otras exigencias de calidad, las actividades deben ser pertinentes a la función que desempeña el docente en su escuela.

1.8 PRESTIGIO DE LA ENSEÑANZA ENTRE EL PÚBLICO EN GENERAL Y OPINIONES DE LOS PRINCIPALES ACTORES

1.8.1 Percepciones del público sobre la enseñanza en Chile

En general, existe amplio consenso en el país sobre la importancia de la educación. Esta es prioritaria en el interés de las familias y es uno de los campos de mayor relevancia en la agenda pública. La población en general tiene una opinión positiva, no obstante que también existen críticas que se refieren principalmente a la calidad y/o a las brechas persistentes en la distribución de la educación entre los diversos sectores. Por otra parte, diversas encuestas e investigaciones han mostrado que existe una alta valoración y confianza de la ciudadanía en relación con la profesión docente. Mayoritariamente se sitúa su labor en la justa medida de su responsabilidad en el proceso de enseñanza y aprendizaje, no obstante insatisfacciones respecto a aspectos específicos de su formación y desempeño profesional.

Respecto del “prestigio de la enseñanza entre el público en general”, hay que discernir entre las imágenes sobre ésta que se presentan y difunden en los medios de comunicación social, y las percepciones que puedan tener muestras del público interrogadas directamente a través de encuestas de opinión o consultas diversas.

También debe tenerse presente que, en un sistema como el chileno, fuertemente diversificado y hasta segmentado, las opiniones sobre la enseñanza a menudo se refieren diferenciadamente a uno o más de los tipos o sectores y/o a comparaciones entre éstos. Con frecuencia, las opiniones o percepciones de los distintos grupos de la población dependen de sus experiencias, que puedan ser muy diversas. Dependen también del conocimiento vivencial que puedan tener los distintos sectores de la población. Los juicios dependen también del grado y calidad de la información disponible. En algunos casos tienen que ver también con sesgos ideológicos, culturales o políticos. En consecuencia, es muy difícil rescatar una opinión común y comprensiva. En todo caso, los resultados de encuestas de opinión pueden ser indicativas de las percepciones de la población en general o de aquellos actores más directamente involucrados en la educación escolar.

En abril de 2004, la empresa Feedback realizó una encuesta nacional de opinión pública sobre educación, entrevistando a los adultos en 2.400 hogares urbanos, representativos del 85,8% de la población total del país mayor de 18 años de edad.

Un 78% de los entrevistados estuvo de acuerdo con la afirmación que “en comparación con el resto de los países tiene un buen sistema educacional”, aunque también un 60% estuvo de acuerdo en que “Chile en el pasado tuvo un muy buen sistema educacional, pero en el último tiempo se ha ido quedando atrás”. Preguntados sobre “la calidad de la educación en la actualidad”, un 0,8% opinó que es “muy buena”, un 63,8% que es “buena”, un 32,0% la calificó como “mala” y un 1,4% como “muy mala” (un 2,0% no supo o no respondió). Un 66,8% de la muestra estuvo de acuerdo en que “en materia de educación el país va en la dirección correcta” y un 30,2% opinó que va “en la dirección equivocada” (un 3,0% no supo o no respondió).

Como una referencia importante, se presentan a continuación resultados de una de las más respetadas encuestas periódicas sobre educación. Una entidad académica independiente, el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación CIDE, dependiente de la Universidad Alberto Hurtado, de Santiago de Chile, lleva a cabo una encuesta anual a actores del sistema educativo. La última, realizada en Septiembre de 2004 en 271 establecimientos de enseñanza, recogió información de muestras probabilísticas y representativas de directores/as, profesoras/es, estudiantes y padres de familia.

En ausencia de preguntas directa y específicamente relativas a prestigio de la enseñanza en la referida Encuesta, se presentan a continuación los resultados a preguntas sobre la calidad de la educación hecha a las muestras de directores, profesores, estudiantes y padres.

CUADRO Nº 7
Calidad de la Educación
Percepción “Buena / Muy Buena”. Porcentajes. Años 2000 y 2004

ACTORES	2000	2004
Directores	31,6	29,4
Profesores	38,3	32,2
Alumnos	40,0	56,7
Padres	31,9	45,9

Fuente: CIDE, Encuesta Nacional a los Actores del Sistema Educativo, 2004.

CUADRO Nº 8
La calidad de la educación en Chile según percepción de muestra de directores de
Establecimientos Educativos. Año 2004

	Frecuencia	Porcentaje
Muy Buena	1	,4
Buena	69	28,4
Regular	157	64,6
Mala	11	4,5
Total	238	97,9
No contesta	5	2,1
Total	243	100,0

Fuente: CIDE, Encuesta Nacional a los Actores del Sistema Educativo, 2004.

CUADRO Nº 9
Calidad de la educación en Chile según percepción de muestra de profesores.
Año 2004

	Frecuencia	Porcentaje
Muy Buena	8	,7
Buena	349	30,6
Regular	658	57,6
Mala	86	7,5
Muy mala	7	,6
Total	1108	97,0
No contesta	34	3,0
Total	1142	100,0

Fuente: CIDE, Encuesta Nacional a los Actores del Sistema Educativo, 2004.

Otra referencia que da luces sobre el prestigio de la educación es su apreciación como asunto público prioritario y específicamente como problema que requiere intervenciones de la autoridad política. La percepción de la educación como problema comparativamente prioritario puede leerse como expresión de prestigio o desprestigio.

Una encuesta de opinión realizada en Julio de 2005 por la Fundación Futuro para el Foro Nacional de Educación de Calidad para Todos (www.unesco.cl), interrogó a una muestra de padres de familia sobre la educación de sus hijos. Los siguientes resultados pueden servir de referente indirecto respecto al prestigio de la educación y la docencia.

Un 76% de los encuestados dijo estar satisfecho con la enseñanza que reciben los escolares. Un 79% opinó que la educación que reciben sus hijos es mejor que la que ellos recibieron, un 11% opinó que era igual y sólo un 10% opinó que era peor.

Respecto a los docentes, la misma muestra de padres opinó en un 78% que los del establecimiento de su hijo tienen una buena formación, un 16% opinó que no tienen buena formación y un 6% no supo o no respondió. Un 78% de la muestra los ve motivados, un 18% no los ve motivados y un 4% no sabe o no responde. Por último, sólo un 37% percibe que los docentes están bien pagados, un 23% opina que no están bien pagados y un 40% no sabe o no responde.

En suma: aunque las mencionadas encuestas no se refieren directamente al prestigio de la educación y la docencia, las percepciones recogidas acerca de la calidad de las mismas son referencias significativas al respecto. De ellas puede colegirse que la población chilena tiene una opinión favorable sobre el sistema educacional, los establecimientos de enseñanza y la calidad y el desempeño de los docentes.

En cambio, una somera observación de la prensa escrita, que recoge la opinión de las élites política, social y académica, así como la posición editorial de los medios de comunicación, proyecta por lo

general una visión negativa, que se presenta con el respaldo de resultados de mediciones sobre los logros de aprendizaje y otros parámetros de la calidad de la educación.

La otra mirada es la que da una parte de los expertos en el área y de los integrantes de las comunidades académicas, que reconocen los avances significativos experimentados en los últimos años en materia de inversión y las modificaciones realizadas al alero de la Reforma Educacional. Sin embargo, perciben que los avances en resultados de aprendizaje no han ido a la par de dichas inversiones. Estos análisis se hacen además, tomando en cuenta la realidad internacional más cercana, haciendo comparaciones con los países de mayor desarrollo y también con países con escaso desarrollo económico, en los que se visualizan mayores avances que en Chile.

1.8.2 Opiniones de las instituciones acerca del prestigio de la educación y la docencia:

a) Opinión de la Asociación Chilena de Municipalidades:

Como institución que representa a quienes administran la educación de más de la mitad de los niños y jóvenes del país incluidos los más pobres (Municipios), reconocemos los problemas de gestión al interior de las escuelas públicas, dentro de los cuales encontramos causas atinentes a la ineficiencia, pero hay otras vinculadas a obstáculos administrativos y prácticas heredadas de antaño que todavía continúan ensombreciendo el quehacer educativo.

b) Opinión del Colegio de Profesores de Chile:

La educación, como factor esencial de desarrollo es valorada no sólo desde el discurso del Gobierno y su Ministerio de Educación, sino también por el conjunto de la sociedad chilena aunque entendiéndola y conceptualizándola de maneras diversas; en estrecha relación a las diversas valoraciones y definiciones del rol docente. Por otra parte, más allá de una pluralidad de visiones, lo que han demostrado sistemáticamente distintas encuestas e investigaciones es que existe una alta valorización y confianza de la ciudadanía en relación a la profesión docente.

El gremio representativo de la profesión docente entiende que la educación se da en contextos sociales y culturales diversos, en los que interactúan actores como la familia, la herencia cultural, la situación económico social, los medios de comunicación de masas, etc. Desde esta perspectiva debe valorarse la profesión docente, situando su labor en la justa medida de su responsabilidad en el proceso enseñanza aprendizaje, comprendiendo que los resultados del mismo dependen de una conjugación compleja de acciones múltiples. Por ello, no desconociéndose la importancia de la profesión, no debe responsabilizársela de un producto concreto.

Por un lado, desde importantes sectores de poder, tanto político como económico, se plantea el quehacer docente como el único factor determinante en los logros de las políticas educativas y sus respectivas medidas, y por tanto, se realizan numerosas mediciones estandarizadas de la calidad de la educación a partir de las cuales se infiere el desempeño profesional del magisterio. Frente a los resultados de estas mediciones, en general no se consideran los factores estructurales que están incidiendo, por lo que año a año se anuncian medidas parciales para remediar la situación de fracaso de estas políticas, que pareciera que lo único que van demostrando es la clara y cada vez

más fragmentada realidad de un sistema que reproduce en sí mismo la inequidad de la distribución del ingreso en el país.

Pero, además, dentro de estos sectores se levantan voces que destacan con fuerza que solo una política laboral flexible, castigadora, discriminadora entre los buenos y malos maestros, podría ayudar a mejorar los procesos de enseñanza aprendizaje. En esta concepción la valorización de la profesión docente se relaciona con resultados concretos, entendidos estos como los resultados estadísticos ligado a los aprendizajes de los alumnos que pueden ser estandarizados. El docente debe capacitarse y adquirir las competencias requeridas para alcanzar dichos resultados, siendo concebido como ejecutante de medidas y políticas diseñadas por los políticos y los técnicos.

En este marco, el Colegio de Profesores de Chile plantea que es necesario revalorar la profesión docente, resituando sus responsabilidades dentro de un marco que reconozca una realidad que ha cambiado. Revalorizar la profesión docente implica, también, repensar la escuela en un escenario político, social, cultural, económico, en que se le asigna una alta cuota de responsabilidad, al calor de los procesos de irresponsabilidad de instituciones que eran concebidas antes como partícipes del proceso educativo. El propio estado se ha desligado de esta responsabilidad, la familia ha sufrido cambios en las dinámicas necesarias para comprenderla como pilar de la formación, los medios de comunicación y las nuevas tecnologías juegan hoy un rol mucho más determinante. Implica, también, el rol docente para sumir estos nuevos desafíos, entendiendo al docente como actor social y profesional en la definición de las políticas educativas, en el diseño de su implementación, en su ejecución y su evaluación. Esta forma de comprender y valorar la profesión docente va tomando cuerpo y fuerza al interior del propio Magisterio, que comienza a repensarse como actor y no mero ejecutante.

Más allá de las diversas miradas existentes desde las que se valoriza o no la profesión docente, lo cierto es que va cobrando, cada vez, con mayor fuerza, la afirmación de que sin los docentes, los cambios educativos no son posibles, lo que debiera obligar a continuar mejorando las condiciones laborales y profesionales actuales.

c) Opinión de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación Chilena, CONATECH:

Desde una perspectiva docente, la CONATECH enfoca su opinión hacia el prestigio de la educación técnico profesional. Afirma que la Reforma Educacional se implantó en forma vertical, por la vía administrativa. Sostiene también que se usa reiteradamente el argumento de que debido a la mala calidad y poco profesionalismo de los docentes es que los avances en los aprendizajes de los alumnos están estancados. Ilustra esta visión con referencias a diversos problemas y deficiencias que afectan a la modalidad técnico-profesional de la educación media.

d) Opinión de la Confederación de la Producción y del Comercio:

Existe consenso en el país de la enorme importancia que tiene el tema de la educación. Nadie discute que ella es la gran herramienta para hacer de Chile una nación desarrollada, donde exista igualdad de oportunidades y efectivamente se derrote a la pobreza.

En los últimos años y gracias al esfuerzo de los diversos actores involucrados, se han logrado importantes avances en el tema, sobre todo en materia de cobertura educacional y promedio de años de escolaridad. Sin embargo, también es un hecho que a pesar de que el gasto público invertido ha aumentado más de tres veces desde 1990 hasta hoy día, la calidad de la educación chilena todavía es bastante deficiente. Esta realidad queda en evidencia en los resultados de las distintas pruebas de evaluación, tanto nacionales (SIMCE) como internacionales (TIMSS).

En este escenario, se puede afirmar que muchas de las políticas públicas que se han implementado en la última década en materia de educación, no han estado bien enfocadas. Sabemos que el aumento de recursos no ha solucionado el problema de la calidad y de la igualdad de oportunidades, por lo tanto, es evidente que existen otros caminos en los que urge avanzar.

En primer lugar, es fundamental enfatizar los instrumentos que apunten a una mayor descentralización de la gestión educacional. En este sentido, se debe procurar que los municipios sean los verdaderos responsables de toda la gestión de las escuelas municipalizadas y puedan realizar en ellas todos los cambios que sean necesarios. Es importante que los propios establecimientos sean el centro del proceso educativo, y los responsables finales del desempeño de sus alumnos y de la calidad de la educación que imparten. Para esto, se debe garantizar que ellos cuenten con los medios económicos, pedagógicos y humanos para poner en práctica sus proyectos educacionales. Sin embargo, actualmente no cuentan con la autonomía y la flexibilidad necesarias para hacerlos en forma eficiente.

En segundo lugar, existe un problema de incentivos y motivaciones para los profesores, cuyo trabajo se debe fortalecer y dignificar. Muchos no están suficientemente preparados para enseñar y su sistema de remuneraciones es poco adecuado y excesivamente rígido. Desde 1990 hasta hoy día, los salarios de los docentes se han triplicado, pero el incremento tampoco ha ido de la mano de un mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Es importante que tanto los directores como los profesores den cuenta de sus acciones y sientan que existen premios y sanciones que se derivan de ellas.

En tercer lugar, se debe procurar que los padres sean verdaderos protagonistas del proceso educativo y participen activamente en la escuela. Es fundamental entregarles información clara y pertinente sobre el proyecto educacional del establecimiento al que asiste su hijo, sobre los resultados de pruebas u otros instrumentos de evaluación de calidad, sobre los planes y programas que serán aplicados, etc. De esta manera, aumentará la capacidad de presión de los padres para que la escuela eduque bien, ya que si no lo hace cambiarán a sus hijos a otro establecimiento, promoviendo así una sana competencia entre los colegios.

Finalmente y entre los avances alcanzados en materia educacional, cabe destacar que con un proyecto de ley recientemente aprobado, todos los directores de escuelas municipales serán nombrados por concurso, incluyendo aquellos designados con anterioridad al 2 de septiembre de 1995 que estaban al margen de la aplicación de este mecanismo. Esta concursabilidad se materializará cada cinco años, lo que permitirá promover la excelencia profesional en los procesos de selección de los directores de escuelas y eliminar la inamovilidad que en la práctica existía para el ejercicio de dichos cargos. Sin embargo, para seguir avanzando en mejoras en la calidad de la educación también es importante incrementar las remuneraciones y la autonomía de los directores,

introducir instrumentos de evaluación de aprendizaje más efectivos en los colegios, entusiasmar a profesores, estudiantes y apoderados en el proyecto educativo entre otras iniciativas.

CAPITULO II

COMPOSICIÓN DEL CUERPO DOCENTE.

Tendencias de los últimos 5 a 10 años y tendencias actuales o previstas

2.1 NUMERO DE PROFESORES POR NIVEL DE EDUCACION Y SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

En 2004, de un total de 164.189 docentes, sólo un 51,1% servía en establecimientos del sector público municipal, mientras que un 48,9% trabajaba en los distintos tipos de educación privada. Según niveles educacionales, había una mayoría de docentes del sector público municipal sólo en educación básica (56,5%) y en educación de adultos (60,5%). Los docentes de régimen privado eran mayoría en la educación pre-escolar (54,1%), educación especial (67,5%) y educación media (56,2%).

CUADRO Nº 10
Docentes de los distintos niveles de la
Educación, según dependencia administrativa. Año 2004

Nivel de Enseñanza	Total	Dependencia administrativa			
		Municipal	Privada Subvencionada	Privada Pagada	Corporaciones de Administración Delegada
Total	164.189	83.906	57.490	20.367	2.426
Pre-escolar	15.037	6.900	4.770	3.367	0
Especial	7.024	2.282	4.681	61	0
Básica	94.085	53.174	30.845	10.044	22
Media	45.065	19.748	16.318	6.604	2.395
Ed.Adultos	2.978	1.802	876	291	9

Fuente Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.
Observaciones Si el profesor trabaja en más de un establecimiento, se considera en el que tiene mayor numero de horas y en la función a la que dedica más tiempo

CUADRO Nº 11
Docentes de los distintos niveles de la Educación,
según dependencia administrativa.
Año 2004 En porcentajes

Nivel de Enseñanza	Total docentes	Dependencia administrativa			
		Pública Municipal	Privada Subvencionada	Privada Pagada	Corporaciones de Administración Delegada
Total	164.189	51,0	35,0	12,4	1,5
Pre-escolar	15.037	45,9	31,7	22,4	0,0
Especial	7.024	32,5	66,6	0,9	0,0
Básica	94.085	56,5	32,8	10,7	0,0
Media	45.065	43,8	36,2	14,7	5,3
Educ. .Adultos	2.978	60,5	29,4	9,8	0,3

Fuente: Cuadro Nº 4

Entre 1998 y 2004, se observa un aumento del número total de docentes de todas las funciones y niveles, desde 134.885 a 164.189 profesionales de la educación. Esto representa un 21,7% de incremento.

2.2 PERSONAL DOCENTE SEGÚN SEXO Y NIVEL EDUCATIVO

En el año 2004 había 115.937 mujeres en el conjunto de los niveles educativos, representando el 70,6% del total de docentes (Cuadro Nº 12).

En la educación pre-escolar había 14.052 mujeres, que alcanzaban al 93,4% del cuerpo docente de ese nivel. En la educación especial, había 6.383 mujeres, que representaban un 90,9% de los docentes de aula correspondientes. En el nivel básico, las 70.042 mujeres llegaban a un 74,4% de los docentes de ese nivel. En el nivel medio, había 24.178 profesoras, que correspondían a un 53,7% del total. En la educación de adultos, había 1.282 mujeres, que sólo alcanzaban a un 43,0% de los docentes de ese sector.

CUADRO Nº 12
Docentes de aula, según sexo y nivel de enseñanza. Año 2004

Todos los niveles	Total	164.189
	Mujeres	115.937
	% de mujeres	70,6
Pre-escolar	Total	15.037
	Mujeres	14.052
	% de mujeres	93,4
Especial	Total	7.024
	Mujeres	6.383
	% de mujeres	90,9
Básica	Total	94.085
	Mujeres	70.042
	% de mujeres	74,4
Media	Total	45.065
	Mujeres	24.178
	% de mujeres	53,7
Adultos	Total	2.978
	Mujeres	1.282
	% de mujeres	43,0

Fuente Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Observaciones Si el profesor trabaja en más de un establecimiento, se considera en el que tiene mayor número de horas y en la función a la que dedica más tiempo.

En 1998, las docentes de todas las funciones y niveles eran 93.799, cifra que en 2004 alcanzó a 115.937, lo que representa un incremento de 23,8%, en tanto que en el mismo período los docentes de sexo masculino aumentaron sólo en 17,4%.

2.3 POSICIÓN JERÁRQUICA DEL PERSONAL

Según el *Cuadro Nº 13*, en el año 2004 servían en los establecimientos educacionales públicos y privados de los distintos niveles educativos 164.189 docentes ("profesionales de la educación", según la ley chilena), de todas las funciones. De ellos, un 85,3% eran docentes de aula o grado. El personal de las Unidades Técnico-Pedagógicas de las escuelas representaba un 3,6%. Un 4,2%

eran Directores o jefes de establecimientos y un 4,9% correspondía a otro personal directivo (Sub-directores, jefes de ciclos, etc.) Un 2,0% correspondía a otros profesionales inclasificables.

CUADRO N° 13
Personal de profesionales de la educación de los
establecimientos educacionales, según tipo de función.
Año 2004

Tipo de Función	N° de docentes	%
Total	164.189	100,0
Docente de aula	140.106	85,3
Técnico Pedagógico	5.855	3,6
Planta Directiva	8.039	4,9
Director	6.944	4,2
Otros	3.245	2,0

Fuente Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Observaciones Si el profesor trabaja en más de un establecimiento, se considera en el que tiene mayor número de horas y en la función a la que dedica más tiempo

En 1998, los docentes de aula eran 115.435. En 2004 se habían elevado en un 21,4%. En el mismo lapso, el personal técnico pedagógico y los directores se incrementaron en 26,7% y 71,9%, respectivamente. Aumentó también, en un 58,7%, el personal clasificado como “otros”, mientras que disminuyeron en 8,1% los otros miembros de las plantas directivas.

2.4 DISTRIBUCION POR EDADES, SEGÚN NIVELES EDUCATIVOS

Según muestra el *Cuadro N° 14*, en el año 2004, los 164.189 profesionales de la educación de todos los niveles y dependencias, se distribuían porcentualmente por edades en la siguiente forma: con 30 años o menos, un 12,5%; entre 31 y 40 años, un 23,6%; entre 41 y 50 años, un 29,3%; entre 51 y 60 años, un 27,0%; entre 61 y 65 años, un 5,1%; y más de 65 años de edad, un 2,5%. En el año 1998, la distribución por los mismos grupos de edad fue de 11,8%, 28,5%, 36,2%, 19,9%, 2,5% y 1,1%, respectivamente. En el período, se observa una cierta disminución de la proporción de docentes menores de 40 años y un aumento del personal de edades avanzadas (61 años y más).

Cuadro Nº 14

Profesores por grupos de edades. Año 2004.

Grupos de Edades	Número de docentes	Porcentajes
30 años y menos	20.564	12,5
31 a 40 años	38.822	23,6
41 a 50 años	48.134	29,3
51 a 60 años	44.357	27,0
61 a 65 años	8.455	5,1
Más de 65 años	3.857	2,5
TOTAL	164.189	100,0

Fuente Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Observaciones Se considera a cada profesor, en el establecimiento donde ejerce el mayor número de horas y en la función a la que dedica mayor tiempo

En el *Cuadro Nº 15* se muestra la distribución del número de docentes en grupos de edades, para cada nivel o modalidad del sistema escolar, para el año 2004. Sobre esta base se pueden visualizar los grados de renovación generacional o de “envejecimiento” de los distintos segmentos del personal docente del sistema escolar.

CUADRO Nº 15

Profesores por grupos de edades, según niveles educativos
Año 2004

Grupos de edades	Pre-escolar	Básico	Especial	Medio	Adultos	Todos los niveles
menos de 30	2.419	9.610	2.158	6.003	374	20.564
31 – 40	5.203	19.040	2.515	11.528	536	38.822
41 – 50	4.405	27.293	1.211	14.451	774	48.134
51 – 60	2.389	29.834	843	10.377	914	44.357
61 y más	621	8.308	297	2.706	380	12.312
Todas las edades	15.037	94.085	7.024	45.065	2.978	164.189

Fuente Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Observaciones Se considera a cada profesor, en el establecimiento donde ejerce el mayor número de horas y en la función a la que dedica mayor tiempo

El *Cuadro Nº 16* presenta la misma distribución en términos porcentuales. Se observa que en la educación especial o diferencial y en el nivel pre-escolar, están las mayores proporciones de docentes jóvenes. Tanto el grupo de edades inferiores a 30 años, como el grupo de edades entre 31 y 40 años de edad, tienen porcentajes de docentes bastante por sobre los respectivos promedios generales del sistema. Estas distribuciones pueden explicarse porque ambas áreas han experimentado procesos de fuerte incremento de matrículas en los últimos años.

En cambio, los niveles de educación de adultos y de educación básica son los que experimentan un envejecimiento de sus dotaciones de docentes. Ambos tienen proporciones de 8,9% y 12,8% de docentes de 61 o más años de edad, en tanto que el promedio general es de 7,6%. Algo similar ocurre en el grupo de edad de 51 a 60 años de edad.

CUADRO Nº 16
Profesores por grupos de edades, según niveles educativos
Año 2004. En porcentaje

Grupos de edades	Pre-escolar	Básico	Especial	Medio	Adultos	Todos los niveles
menos de 30	16,1	10,2	30,7	13,3	12,5	12,5
31 – 40	34,6	20,2	35,8	25,6	18,0	23,6
41 – 50	29,3	29,0	17,3	32,1	26,0	26,0
51 – 60	15,9	31,7	12,0	23,0	30,7	27,0
61 y más	4,1	8,9	4,2	6,0	12,8	7,6
Todas las edades	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.
Observaciones Se considera a cada profesor, en el establecimiento donde ejerce el mayor número de horas y en la función a la que dedica mayor tiempo

2.5 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL PERSONAL DOCENTE

De las trece regiones en que se divide el territorio, las tres más pobladas (Región Metropolitana de Santiago, VIII Región del Bío-Bío y V Región de Valparaíso), concentran el 63,1% de los habitantes, el 60,6% de los alumnos de enseñanza básica y el 61,7% de los estudiantes de la enseñanza media. En el Cuadro Nº 14 puede observarse que las tres regiones más pobladas, en 2004, cuentan sólo con el 59,4% del personal docente (Metropolitana, 35,9%; VIII, 12,9%; y V, 10,6% de los docentes del país). Las restantes regiones, menos pobladas y más distantes del centro del país, cuentan con un 40,6% de los docentes. Lo anterior significa que hay, en general, una distribución geográfica adecuada del personal docente y no se observan tendencias a una distribución regresiva que pudiera concentrar una proporción inequitativa de docentes en las áreas de mayor desarrollo.

En el tiempo, se observa muy poca variación histórica en la distribución regional. En 1998, las mismas tres regiones más pobladas disponían del 58,7% del personal docente del país.

CUADRO Nº 17
Personal docente según regiones.
Año 2004

Regiones	Nº de docentes	Distribución Porcentual
Todas	164.189	100,0
I	5.073	3,1
II	5.237	3,2
III	3.079	1,9
IV	7.459	4,5
V	17.384	10,6
VI	8.535	5,2
VII	10.381	6,3
VIII	21.246	12,9
IX	10.774	6,5
X	12.974	7,9
XI	1.262	0,8
XII	1.892	1,2
Región Metropolitana	58.893	35,9

Fuente Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Observaciones Se considera a cada profesor, en el establecimiento donde ejerce el mayor número de horas y en la función a la que dedica mayor tiempo

El Cuadro Nº 17 registra la distribución de los 164.189 miembros de personal docente en las áreas urbanas y las áreas rurales, en el año 2004. En las primeras, se concentraba un 86,8%, en tanto que en las segundas, se localizaba el 13,2% restante. Según el Censo de Población de 2002, en las zonas urbanas se encontraba un 86,6% de los habitantes del país y en 2004 un 86,7% de la matrícula de la educación básica, lo que implica que la distribución del personal docente era prácticamente coincidente con la distribución de la población en general y de la población estudiantil de nivel básico.

En los 134.885 docentes del año 1998, un 85,4% se localizaba en áreas urbanas, lo que era levemente menor que la correspondiente distribución porcentual del año 2004.

En su distribución por regiones, el personal docente que sirve en áreas rurales se concentra en mayor proporción en las regiones X, VIII y Metropolitana de Santiago (16,7, 15,8 y 14,0%, respectivamente). Paradojalmente, la populosa zona metropolitana tiene una importante cuota del total de profesores rurales del país, mientras que las regiones más apartadas y de extensa superficie, contienen porcentajes muy bajos del mismo total: I Región de Tarapacá, 1,9%, II Región de Antofagasta, 0,2%, en el extremo norte, y XI Región de Aysén, 0,9% y XII Región de Magallanes, 0,4%, en el extremo sur del país.

CUADRO Nº 18
Personal docente según regiones y en áreas rurales.
Año 2004.

Regiones	Personal rural según regiones	%	% Personal rural en cada región
Todas	21.672	100,0	13,2
I	405	1,9	8,0
II	53	0,2	0,2
III	185	0,8	6,0
IV	1.501	7,0	20,1
V	1.561	7,2	9,0
VI	2.126	9,8	24,9
VII	2.970	13,7	28,6
VIII	3.421	15,8	16,1
IX	2.514	11,6	23,3
X	3.618	16,7	27,9
XI	209	0,9	16,6
XII	77	0,4	4,1
Región Metropolitana	3.032	14,0	5,1

Fuente Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Observaciones Se considera a cada profesor, en el establecimiento donde ejerce el mayor número de horas y en la función a la que dedica mayor tiempo

2.5 PERSONAL AUXILIAR O DE APOYO A LA ENSEÑANZA.

No se dispone de datos fidedignos y recientes sobre la cantidad y porcentajes de personal no docente que labora en los establecimientos educacionales. En el contexto de descentralización de la educación pública y de importante presencia de la educación privada, este tipo de personal es de responsabilidad de los municipios o de los empleadores privados, los cuales no están obligados a reportar la información correspondiente.

2.7 CUALIFICACIONES PROFESIONALES DEL PERSONAL DOCENTE:

Según el Cuadro Nº 19, en el año 2004, del total de personal docente de ambos sexos, un 90,9% poseía el título en educación o pedagogía. Un 4,2% detentaba otro título profesional no pedagógico y un 4,9% carecía de título profesional y debía poseer como mínimo de 4 a 6 semestres de estudios de pedagogía.

CUADRO Nº 19
Personal docente según tipo de título.
Año 2004

Tipo de Título	Total	En porcentajes
Total de Docentes	164.189	100,0
Titulados en Educación	149.190	90,9
Titulados en otras Áreas	6.886	4,2
No titulados	8.113	4,9

Fuente Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Observaciones Se considera a cada profesor, en el establecimiento donde ejerce el mayor número de horas y en la función a la que dedica mayor tiempo

Según el Cuadro Nº 20, en el año 2004, del personal docente femenino tenía título en educación o pedagogía un 93,2%; un título profesional no pedagógico un 2,6%, careciendo de título profesional sólo un 4,2%. En cada grupo o tipo de título, la proporción de mujeres era la siguiente: titulados en educación, 72,4%; titulados en otras áreas profesionales, 44,1%; no titulados, 59,5%. En consecuencia, no se observa un sesgo de género en esta distribución.

CUADRO Nº 20
Personal docente de todas las funciones y niveles,
según tipo de título y sexo. Año 2004. En porcentaje

Tipo de título	Total de mujeres	% según tipo de título	% de mujeres en cada tipo de titulados
Total de docentes	115.937	100,0	70,6
Tituladas en Educación	108.070	93,2	72,4
Tituladas en otras áreas	3.038	2,6	44,1
No tituladas	4.829	4,2	59,5

Fuente Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Observaciones Se considera a cada profesora, en el establecimiento donde ejerce el mayor número de horas y en la función a la que dedica mayor tiempo

En el mismo año 2004, según el *Cuadro N° 21*, en las distintas regiones se observan diferentes porcentajes de docentes titulados en educación. Siete regiones igualan o superan el promedio nacional de docentes titulados en educación. Entre ellas, las que tienen mayores porcentajes de titulados son las regiones VIII, IV y XI. Las de menor porcentaje son las regiones III, VI y II. No es posible establecer un patrón de distribución. En todo caso, es significativo que la Región Metropolitana de Santiago, que es la más desarrollada, tenga el cuarto más bajo porcentaje de docentes titulados en educación.

CUADRO N° 21
Docentes de todas las funciones y niveles
titulados en educación, según región.
Año 2004

Regiones	Número de titulados	% de titulados en cada región
Todas	149.190	90,9
I	4.630	91,3
II	4.664	89,0
III	2.686	87,2
IV	7.001	93,9
V	15.742	90,6
VI	7.504	87,9
VII	9.531	91,8
VIII	19.987	94,1
IX	9.938	92,2
X	11.711	90,3
XI	1.167	92,5
XII	1.719	90,9
Región Metropolitana	52.910	89,8

Fuente Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Observaciones Se considera a cada profesor en el establecimiento donde ejerce el mayor número de horas y en la función a la que dedica mayor tiempo

2.8 NUMERO DE PROFESORES QUE ACCEDEN AL PERFECCIONAMIENTO Y LONGITUD DEL PERIODO DE FORMACIÓN

No existe un programa nacional de perfeccionamiento con una longitud normalizada del período de formalización. Como ya se informó en el Capítulo 1, Sección 1.7 y se detallará mejor en el Cap. 3, Sección 3.3, existe una variedad muy amplia de acciones de perfeccionamiento, de oferta pública y privada, que no es posible cuantificar rigurosamente. Una estimación del Centro de Perfeccionamiento del Ministerio de Educación, señala que un promedio de 25.000 docentes cada año, participan en las acciones de responsabilidad del Ministerio. Este promedio fue sustancialmente mayor entre 1998 y 2002, cuando el Ministerio, año a año, convocó a cursos de verano de apropiación del nuevo currículo que estaba introduciendo la reforma.

2.8 CONSERVACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE Y DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL MISMO

Dado el carácter descentralizado de la administración de personal, no es posible reunir información acerca de los docentes que dejan las escuelas. El retiro por antigüedad o por alcanzar la edad que permite la jubilación, es la principal modalidad de retiro. En Chile no existe jubilación obligatoria a una determinada edad. Así, los docentes tienden a no jubilar a la edad en que pueden hacerlo, debido a las bajas pensiones que recibirían. Por ello y dado que es muy difícil cambiar el régimen general de pensiones, se han establecido incentivos transitorios para estimular la jubilación de los docentes.

El otorgamiento de pensiones de retiro es principalmente responsabilidad de las entidades llamadas “Administradoras de Fondos de Pensiones”, de régimen privado, las cuales no registran o no procesan la profesión de los trabajadores que ahorran en ellas y a quienes entregan pensiones. Un indicio indirecto y parcial del retiro de docentes, es el número de docentes del sector municipal que en los últimos años han solicitado, de acuerdo a sucesivas leyes, “indemnizaciones extraordinarias” acordadas por las municipalidades, para estimular la jubilación de docentes con edades avanzadas. En 2001, 1.702 docentes recibieron este beneficio y en el año 2004 y hasta junio de 2005, otros 1.960, cifra que hay que considerar con referencia a los 9.110 docentes que habían alcanzado la edad necesaria para recibir una pensión en 2003.

Además del retiro por causa de la edad o número de años servicio, existe una cantidad indeterminada de docentes que se retira prematuramente por otras razones como el fallecimiento, cambio de ocupación u otras. No hay información estadística disponible sobre la magnitud del retiro, pero hay indicios de que no es un problema grave, salvo en grupos de docentes que se trasladan a segmentos del mercado laboral especialmente atractivos. Es el caso de los profesores de Educación Física y de Inglés.

Dado el régimen descentralizado de contratación, no hay tampoco información agregada sobre la reincorporación de profesores.

CAPITULO III

POSTULACIONES, CONTRATACIÓN, FORMACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL DEL PERSONAL DOCENTE

3.1 POSTULANTES A PROFESOR

- a) Dificultades percibidas para atraer a las personas e incitarlas a que se formen como profesores;

En Chile ha habido poca dificultad para atraer personas a formarse y/o ejercer como docentes. En cambio, ha existido un problema de calidad o aptitud de las personas interesadas. Históricamente, la ocupación docente no ha atraído a los estudiantes con mayor capital cultural y con una formación general de excelencia. Estos han preferido las carreras profesionales más tradicionales o de mayor prestigio, como la abogacía, la medicina, la ingeniería y diversas otras. Sin embargo, esta situación está cambiando desde fines de la década de los años 90.

En efecto, desde 1997 aproximadamente, se observa un aumento sostenido de los estudiantes que, terminando la educación media, optan por ingresar a las “carreras de Pedagogía”, que forman para el desempeño como docentes en la educación pre-escolar y escolar. Al mismo tiempo, están elevándose sostenidamente los puntajes promedios obtenidos por dichos postulantes en las pruebas de ingreso a las Universidades.

CUADRO Nº 22
Educación Superior: Matricula de Pre-grado en Carreras del Área de Educación
1983-2003

AÑOS	MATRICULA
1983	35.598
1990	25.096
1997	26.823
1998	29.759
1999	30.558
2000	36.281
2001	51.904
2002	61.510
2003	71.334
2004	74.783

Fuente: Ministerio de Educación, División de Educación Superior, Compendio Estadístico, 2004

- b) Evaluación, donde sea posible, de las aptitudes y las motivaciones de quienes quieren dedicarse a la enseñanza.

No existen evaluaciones generalizadas de aptitudes y motivaciones de los postulantes a las carreras de Pedagogía, salvo la exigencia de determinados puntajes en la llamada Prueba de Selección Universitaria, PSU. Esta es requisito para ingresar a las Universidades que tienen apoyo estatal y, eventualmente, es exigida por algunas Universidades privadas sin apoyo estatal. Sin embargo, el puntaje requerido es decidido anualmente por cada institución formadora, en función de la relación entre número de postulantes y número de cupos ofrecidos.

Durante los años 2001 y 2002 se aplicó una Prueba de Habilidades Básicas en Lenguaje y Matemáticas a alumnos que ingresaron a carreras de Pedagogía de las 17 Universidades que participaban en el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes (PFFID). La prueba relevó carencias en el dominio de ciertas áreas de la matemática y en habilidades como saber leer, pensar y ordenar las formas de entender datos e informaciones. En el área de lenguaje se observó un bajo dominio de la sintaxis, abundantes errores ortográficos, un pobre manejo de argumentos y falta de coherencia y organización en los textos.

3.2 FORMACION PROFESIONAL INICIAL DEL PERSONAL DOCENTE

- a) Puntos débiles identificados en la estructura, duración, calidad y pertinencia de los programas de formación inicial de los profesores que inciden en:

Como ya se explicó, existe diversidad en la estructura y duración de los programas,. Hay consenso también en que las calidades y la pertinencia de las carreras son heterogéneas. Un informe del año 2002 respecto a los diecisiete programas más importantes, con una cobertura cercana al 80% del total de estudiantes de pedagogía, presentó una visión diagnóstica del estado de la formación inicial hacia 1995-1997 y concluía que, en general, existía: i) sobrecarga curricular, contenidos desactualizados y falta de una secuencia gradual y bien articulada; ii) predominio de metodologías

expositivas; iii) escasa vinculación de la formación con el contexto educativo; iv) problemas en la calidad académica de los docentes de las instituciones formadoras; v) desfavorables condiciones de infraestructura, de recursos docentes y apoyo para el trabajo de los estudiantes; problemas institucionales que dificultaban la coordinación de la formación docente; vi) inexistencia de estándares comunes en la calidad del “producto” de la formación.

Una revisión de las políticas educacionales llevada a cabo por la OECD en 2004, respecto a la formación inicial de docentes, afirmaba la necesidad de acelerar cambios más explícitos en el currículo en práctica, con atención más precisa a la enseñanza, el aprendizaje y el conocimiento de contenidos, especialmente en materias como lenguaje, matemáticas, ciencias y ciencias sociales, una vinculación más estrecha entre la formación inicial y la enseñanza del nuevo currículo escolar, así como una mejor interacción entre las facultades de educación, otras facultades universitarias y facultades de educación en países más industrializados.

En los últimos años se están iniciando en Chile procesos de acreditación de las carreras de educación superior. En el caso de las carreras de Pedagogía, se han analizado los informes de pares evaluadores, las autoevaluaciones y los acuerdos de acreditación correspondientes a 67 carreras de Pedagogía, pertenecientes a 12 universidades: 5 estatales, 5 privadas con aporte estatal y 2 privadas. Una versión preliminar de dicho estudio, efectuado por el Centro de Perfeccionamiento del Ministerio de Educación, llega a conclusiones como las siguientes.

El 96% de las carreras de nivel medio presentan en mayor o menor medida un grado de descoordinación entre las diversas unidades que imparten una carrera, con efectos en la coherencia de la formación que se entrega, clima de competencia entre profesores de distintas unidades responsables de la formación, dificultad en la identificación de los estudiantes con su carrera, etc. En cuanto a la estructura curricular, se observa en los planes de estudio incoherencia respecto al perfil de egreso declarado, sobrecarga horaria, metodologías tradicionales, demasiado centradas en la exposición y otros rasgos.

En cambio, en varias carreras aparece como fortaleza la realización de prácticas progresivas en establecimientos del sistema escolar. Prácticamente todos los informes evaluativos destacan las calificaciones del cuerpo docente

a) el número de profesores que terminan su formación;

No se dispone de estudios de cohortes o longitudinales, que permitan estimar la razón entre estudiantes que ingresan y los que egresan. A modo de referencia, cabe anotar que mientras en el período 1998-2003 los matriculados en las carreras de Pedagogía aumentaron en un 140%, lo titulados en el mismo lapso sólo se incrementaron en 73%, lo que podría indicar la existencia de un problema de baja productividad del sistema de formación inicial de docentes.

Por otra parte, el Estudio de Oferta y Demanda de Docentes, anexo a este informe, hizo una estimación de los porcentajes de egresados de las carreras de Pedagogía, que oscilan entre 83% para la carrera de Educación Física y 86% para la carrera de Idioma Extranjero y, en el otro extremo, 98% en la carrera de Profesor de Religión y 94, para la Educación General Básica.

b) las deficiencias percibidas en las cualificaciones y competencias adquiridas por los profesores que obtienen su título.

Evaluaciones realizadas en la década anterior, especialmente en relación con la enseñanza en el nivel secundario superior, concluyeron que puede observarse la predominancia de un nuevo patrón, cuyos rasgos incluyen mayor actividad de los alumnos que en el pasado, cercanía en las relaciones de éstos con sus maestros, y variedad y riqueza en el uso de recursos de aprendizaje, pero el conjunto adolece de foco en el logro de los objetivos de aprendizaje. Esto revela cierto dinamismo en el rol docente, enmarcado en nuevas relaciones sociales y sensibilidad al contexto vital de los alumnos, pero que permanece débilmente conectado con las metas de aprendizaje¹³.

En un ámbito más específico, según un estudio TIMSS, un 45% de los profesores chilenos de matemáticas sentía poca confianza en sus competencias docentes, mientras que el promedio general de otros países era de 14%. De la misma manera, los profesores chilenos registraban muy bajos niveles de confianza con respecto a competencias docentes y dominio de materias en ciencias en relación con los promedios internacionales.

Un equipo de revisión de la OECD que recientemente evaluó la educación chilena, encontró que a los profesores aún les falta entrenamiento específico y competencia en muchos aspectos de la lectura y escritura y de las matemáticas. "Se requiere una atención con más foco y con objetivos más definidos en la preparación inicial y en el desarrollo profesional para equipar a los profesores en la pedagogía necesaria para los nuevos currículos." ¹⁴

c) las reformas recientes que han permitido hacer frente con éxito a tales deficiencias.

El Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes, PFFID llevado a cabo entre 1998 y 2002, tuvo sus mejores resultados en: i) la construcción y aprobación de estándares de egreso de los estudiantes de Pedagogía, aplicados en la mayoría de las instituciones participantes en el Programa; ii) mejoramiento de los procesos de práctica docente de los estudiantes en las escuelas y liceos; iii) renovación o actualización de los currículos de la formación en la mayoría de las universidades participantes; iv) oportunidades para fortalecer las capacidades académicas de los formadores de formadores, etc.

Desde 1998 está operando un sistema de Becas para estudiantes destacados que ingresen a carreras de Pedagogía (con buenos puntajes de ingreso)

Recientemente se ha puesto en marcha un sistema voluntario de acreditación de instituciones y carreras de Pedagogía, al cual se suma la próxima aprobación de un Proyecto de ley para hacer obligatoria la acreditación de las carreras de Pedagogía.

El Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la educación superior, MECESUP, en su versión 2, desde 2005, está abierto a apoyos específicos a programas de pre-grado en instituciones

¹³ "The World Bank, Performance Audit Report, Chile, Primary Education Development Project, (2000), Operations Evaluation Department, Washington", en OECD, *Revisión de políticas nacionales de educación. Chile*, (2004), París, Centro para la Cooperación con los Países No Miembros de la OCED, p.39

¹⁴ OECD (2004), op. cit.; p. 134.

de formación inicial de docentes, al que tendrán acceso por primera vez universidades privadas con programas acreditados en el área de Pedagogía.

Respecto a la formación de profesores de educación básica, se está trabajando en el fomento a la creación de programas de especialización en las disciplinas que se enseñan en su 2º ciclo;

Se han elaborado y aprobado estándares para la formación inicial de docentes en Matemática, Biología, Química y Física, para la Educación Media.

3.3 PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL

- a) Obstáculos al ofrecimiento de un servicio continuado de cursos de perfeccionamiento profesional, en el ejercicio de sus funciones, al personal docente; consecuencias de ellos en los niveles de cualificación y competencias y en la motivación de los profesores;

En Chile no se ofrece un sistema continuado de cursos de perfeccionamiento. En cambio, como ya se anticipó en el Cap. 1, Sección 1.7 hay un mercado académico que hace una oferta amplia de actividades de perfeccionamiento y que responde a una fuerte demanda de los docentes por acceder a éstas.

Una parte de la oferta de perfeccionamiento es gratuita y ofrecida por diversos órganos del Ministerio de Educación, como se detallará en la sección siguiente. Otra parte, es financiada por los empleadores de los docentes de la educación privada, acogiéndose a franquicias del Sistema Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, que permiten descontar sus costos de los impuestos a los empleadores. Otras actividades son financiadas por algunos municipios. Parte importante de la oferta es financiada por los propios docentes.

El Estatuto de los Profesionales de la Educación contempla una Asignación de Perfeccionamiento que permite incrementar la remuneración de los docentes del sector municipal de acuerdo a los cursos que aprueba durante su carrera profesional. Este incentivo lo pueden obtener los profesores por su participación en las acciones formativas que ofrece el Ministerio o en los talleres, cursos o programas de postgrado que ofrecen otras instituciones públicas y privadas. El incremento puede elevarse hasta un máximo de 40% sobre la remuneración básica del docente. Esta situación podría sustentar la hipótesis que algunos de los docentes suelen invertir en actividades de perfeccionamiento no sólo por interés profesional sino también teniendo en vista la posibilidad de aumentar sus ingresos mediante la Asignación de Perfeccionamiento.

A pesar del mecanismo de acreditación de las actividades de perfeccionamiento que lleva a cabo el Ministerio de Educación, mediante el CPEIP, la calidad de las ofertas de perfeccionamiento suele ser dispar.

No existen evaluaciones ampliadas ni evidencias suficientes sobre el efecto de las actividades de perfeccionamiento sobre el desempeño profesional de los docentes.

b) Ofrecimiento de servicios alternativos de perfeccionamiento profesional (centros de perfeccionamiento, formación en el lugar de trabajo, formación por módulos):

A partir de datos de la oferta de cursos de perfeccionamiento inscritos en el registro Público Nacional de Perfeccionamiento, a cargo del CPEIP, para el año 2004 se estima una matrícula total de aproximadamente 118.000 docentes. Ello no significa que en ese año la gran mayoría de los docentes del país haya realizado curso de perfeccionamiento, pues se sabe que muchos profesores participan en más de un curso, durante un mismo año.

Estos programas o cursos de perfeccionamiento fueron ofrecidos por 478 unidades académicas, que corresponden a un total de 95 instituciones diferentes. De éstas, 49 son universidades o institutos profesionales autónomos y 46 son instituciones privadas acreditadas ante el CPEIP.

En cuanto al nivel académico de los programas o cursos de perfeccionamiento impartidos, el 13% corresponde a cursos de Nivel Avanzado (mayoritariamente Postítulos, en seguida, Magíster, Licenciaturas y dos Programas de Doctorado), el 12% corresponde a curso de Nivel Intermedio de Especialización (entre 250 y 400 horas); y el 75% a cursos de Nivel Básico de Actualización (hasta 200 horas). No obstante, dado que existe un alto porcentaje de postítulos a distancia de cobertura masiva (64%), se estima que un 37% de la matrícula total participa en este tipo de programas.

Por otra parte, se estima que un 20% de la oferta es proporcionada por el propio Ministerio de Educación, a través del CPEIP, en forma gratuita o semi-gratuita para los docentes. En cambio, el 80% restante, es financiado por los propios docentes o por sus empleados, a veces haciendo uso de la franquicia tributaria SENCE ya referida.

El Ministerio de Educación, a través de su Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP., ha organizado recientemente su oferta en programas y actividades de “actualización pedagógica” y de “actualización curricular”. En los del primer grupo, se favorece la generación de comunidades de aprendizaje orientadas a la construcción de saber pedagógico y al aprendizaje entre pares. En los del segundo grupo, se pone el acento en el fortalecimiento o dominio de los conocimientos disciplinarios y didácticos del currículo escolar. A través de cursos, seminarios, talleres y estadías a cargo de académicos de reconocidas instituciones de educación, se conjuga el saber disciplinario experto con el saber pedagógico. Algunos ejemplos de estas actividades son las Redes Pedagógicas Locales (en la Educación Media), los Talleres Comunes de Perfeccionamiento (de educación básica), el Programa de Pasantías Nacionales, el Programa de Formación Continua para la Apropiación Curricular con Apoyo de Universidades, los Programas de Perfeccionamiento a Distancia Vía Textos y Vía Nuevas Tecnologías (e-learning). Especial mención merece la Red Maestros de Maestros, en la cual docentes que voluntariamente han acreditado su excelencia pedagógica, son apoyados por el CPEIP para desempeñarse como formadores de sus propios pares o tutores de principiantes, sin dejar de desempeñarse en el aula.

Otros órganos del Ministerio de Educación ofrecen también oportunidades de perfeccionamiento o capacitación gratuita a los docentes del sector subvencionado. Entre ellas destaca la capacitación que entrega el Programa de Informática Educativa, “Enlaces”, a los docentes de la alta proporción de escuelas que están conectadas a esta Red. Más de 90.000 docentes han recibido “in situ”, un entrenamiento para el dominio de la tecnología informática y sus aplicaciones pedagógicas. La conectividad informática de los docentes chilenos se está convirtiendo en un poderoso recurso para

su autoperfeccionamiento o para su participación en las actividades de desarrollo profesional que se han mencionado.

- c) Innovaciones recientes para mejorar tanto el acceso a los programas de perfeccionamiento profesional como la calidad de los mismos.

Algunas de las modalidades de desarrollo profesional continuo no convencionales que se mencionaron en b) son muy recientes. Adicionalmente, los Planes de Superación Profesional que se han instalado a partir de 2004 y que se expandirán rápidamente en los próximos años, constituyen otra significativa innovación, por su pertinencia, flexibilidad y grado de descentralización. En efecto, a los docentes del sector municipal que se someten a la evaluación del desempeño profesional que se describe a continuación, se les ofrecen oportunidades de mejoramiento cuando resultan con una evaluación básica o insatisfactoria. Las acciones correspondientes son ofrecidas gratuitamente por el respectivo empleador municipal, con cargo a un fondo especial que el Ministerio de Educación pone a su disposición. Dicha oferta tiene directa relación con el tipo de deficiencias detectadas en el proceso de evaluación individual de los docentes.

3.4 EVALUACION DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL

a) Mecanismos de evaluación del desempeño del personal docente; frecuencia y calidad de las evaluaciones realizadas por los inspectores u otros evaluadores

Los docentes de la educación privada suelen ser evaluados informal y discontinuamente por sus empleadores y/o directores. No existen reglas generales respecto a la frecuencia, carácter y efectos de tales evaluaciones, ni existen estadísticas nacionales o estudios acerca de dichas prácticas.

Recientemente, se ha instalado en Chile un sistema nacional de evaluación del desempeño profesional de los docentes de la educación municipal. Este sistema es fruto de un acuerdo entre el Colegio de Profesores de Chile, la Asociación Nacional de Municipalidades y el Ministerio de Educación, el cual se implantó de hecho respecto a un conjunto limitado de comunas y de docentes. En 2004, se aprobó la legislación que lo hace obligatorio y se está trabajando en su generalización, que tomará cuatro años.

El sistema recién implantado es de carácter formativo y centrado estrictamente en los aspectos profesionales del quehacer docente. Es un mecanismo basado en evidencias estructuradas del desempeño de los docentes. Estas evidencias se obtienen en un proceso en el que participan diversos actores. Al efecto se emplean varios instrumentos y procedimientos: un instrumento de autoevaluación, una entrevista con un “evaluador par” debidamente capacitado, un informe del Director y otro del Jefe de la Unidad Técnico-Pedagógica de cada establecimiento. Considera además, evidencias del desempeño pedagógico documentadas mediante un “portafolio” que incluye, entre otros, una filmación de clases. En consecuencia, la evaluación no se reduce a los juicios de los inspectores y directores ni se centra en ellos.

Un mecanismo que puede asociarse a la evaluación, es el mecanismo de la “acreditación de la excelencia pedagógica”, oportunidad de acceso para los docentes de aula de la educación municipal y privada subvencionada por el Estado. Desde 2002, el Ministerio de Educación convoca anualmente a un proceso evaluativo voluntario de los conocimientos y desempeños de los maestros y maestras. Los que aprueben exitosamente el proceso, son acreditados como docentes “de excelencia pedagógica” y reciben una asignación especial (equivalente gruesamente a un décimo tercer sueldo mensual, pagadero cada año), a condición que permanezcan en la enseñanza en aulas. Los docentes “acreditados”, a su turno, pueden voluntariamente optar a que se les reconozca la condición de “maestros de maestros” (previas exigencias evaluativas relativas a sus capacidades de formadores de sus propios pares). Por el desempeño de actividades de desarrollo profesional continuo de sus pares, los maestros de maestros reciben una asignación salarial adicional.

b) Efectos de la evaluación en las cualificaciones profesionales, la carrera y la motivación del personal docente.

El sistema de evaluación de los docentes del sector municipal clasifica a los docentes en cuatro categorías, según los resultados de los procesos individuales de evaluación: “destacado”, “competente”, “básico” e “insatisfactorio”. En las evaluaciones ya realizadas y que resultan todavía poco representativas, los resultados se sistematizaron en la siguiente forma.

CUADRO Nº 23
Resultados de la evaluación de la evaluación del
desempeño de docentes del sector municipal
Años 2003 y 2004

Nivel de Desempeño	2003		2004	
	Nº Profesores	%	Nº docentes	%
Destacados	349	9,4	176	10,2
Competentes	2.099	56,6	904	52,6
Básicos	1.119	30,2	587	34,1
Insatisfactorios	140	3,8	52	3,1
TOTAL	3.707	100,0	1.719	100,0

Fuente: Ministerio de Educación, Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP:

El sistema referido ha tenido aplicaciones sólo en los años 2003 y 2004, en un número limitado de comunas y sólo sobre una fracción menor de los profesores municipales de educación básica que, en 2004, eran 53.174, según se muestra en el Cuadro Nº 9. Aunque desde 2005 tiene un carácter obligatorio, su implantación, en todas las comunas y para todos los tipos de docentes de la educación municipal demorará varios años. En consecuencia, es prematuro hacer generalizaciones respecto a sus efectos.

Sin embargo, de los 140 docentes que en 2003 tuvieron una evaluación insatisfactoria, en el año siguiente (2004), 25 docentes lograron una evaluación en la categoría “básicos” e incluso 11 alcanzaron la categoría de “competentes”. Estas cifras pueden presagiar que en los próximos procesos, la evaluación opere efectivamente como un mecanismo de superación profesional. En este mismo sentido operarán las oportunidades que está ofreciendo el sistema para que los docentes mejoren el desempeño evaluado. A los docentes con evaluación “insatisfactoria” se les da la oportunidad de evaluarse de nuevo al año siguiente (y no esperar los cuatro años que median entre una y otra evaluación para el conjunto de los docentes); en este lapso, los docentes insatisfactorios tienen derecho a actividades remediales; en caso que en la segunda evaluación de nuevo queden en condición insatisfactoria, al año siguiente se les ofrecen nuevas oportunidades y sólo en el caso de una tercera evaluación insatisfactoria, el empleador municipal puede despedirlo. Los docentes categorizados en un desempeño “básico”, también tienen derecho a oportunidades de superación profesional.

En el caso de los docentes con resultados “competente” y “destacado”, tienen la oportunidad de beneficiarse de la “asignación variable de desempeño individual”, legalmente vigente (desde 2004). Se trata de un sobresueldo accesible a condición que rindan y aprueben una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos. Este incentivo contribuirá, entre otros, a mejorar la motivación de los docentes y la calidad de sus desempeños.

Respecto a este tema, la CPC comparte el criterio de evaluación docente que recientemente se ha establecido en el país. Este permite, a juicio de esta organización desvincular a los profesores mal calificados y les da la posibilidad de acceder a sistemas de indemnizaciones que les permitan reubicarse en otras actividades.

Por otra parte, las oportunidades de “acreditación de la excelencia pedagógica” y de incorporación a la Red Maestros de Maestros (que implican otras modalidades de evaluación) están abiertas a docentes de toda la educación subvencionada y son reconocidas como un acicate al logro de mejores desempeños de los docentes en sus aulas.

CAPITULO IV

EMPLEO, DESARROLLO DE LA CARRERA Y CONDICIONES DE ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE

4.1 CONTRATACION:

- a) Criterios utilizados para la asignación al primer cargo docente, en especial, para ejercer funciones en medios desfavorecidos o entre grupos étnicos minoritarios.

No existen normas ni un sistema centralizado para asignar al primer cargo docente. Los recién egresados de la formación inicial de docentes u otras personas que deseen ocupar plazas docentes por primera vez, deben postular directamente ante los responsables de los establecimientos que deseen o necesiten emplearlos. Habiendo plazas vacantes y dado el tipo de financiamiento de las remuneraciones existe cierta tendencia de los empleadores a contratar docentes sin antigüedad o con pocos años de servicio, cuyas remuneraciones representan menor costo, debido al peso que tiene en el sector municipal el incremento por antigüedad en el servicio docente.

Respecto al primer nombramiento en escuelas de medios desfavorecidos o aquellos que atienden proporciones importantes de niños de grupos étnicos, un incentivo indirecto es la existencia de la “asignación salarial por desempeño en condiciones difíciles”, a que tienen derecho todos los profesionales de la educación que laboran en escuelas municipales o privadas subvencionadas que, cada dos años, sean reconocidas por el Ministerio como de desempeño difícil.

b) Mecanismos utilizados para atraer nuevo personal docente o para alentar la reincorporación de antiguos profesores.

Ha operado una política continua de mejoramiento de las condiciones salariales y de empleo de los docentes, desde 1990, como consecuencia de las políticas públicas hacia los docentes y las demandas expresadas en las negociaciones de hecho que han ocurrido entre los Gobiernos de la Concertación y el Colegio de Profesores de Chile, lo que se ha traducido en más de 160% de incremento promedio real de las remuneraciones, además de condiciones de estabilidad laboral en el empleo comparativamente mejores que la vigente en el mercado general de empleo, en el sector municipal principalmente. Para atraer con mayor eficacia a personas jóvenes, se estableció en 1995 el “ingreso mínimo docente”, que es un valor que ha incrementado las remuneraciones del personal que recién ingresa a la enseñanza subvencionada. En cambio, no existe una política especial para alentar las reincorporaciones, salvo el hecho que en el sector municipal los docentes reincorporados tienen derecho a que se les reconozcan sus servicios anteriores, para efectos de los salarios.

c) Regímenes de tutorías.

No existe una política ni una normativa al respecto. No obstante, con alguna frecuencia, los directores o los jefes de las unidades técnico-pedagógicas de las escuelas realizan prácticas en este sentido. Comienza a reconocerse la necesidad de promover esta función. Se ha incluido a la tutoría como una de las actividades en que pueden comprometerse los integrantes de la Red Maestros de Maestros y algunos de estos ya están ejerciendo en este sentido.

c) Efectos de las reformas u otras situaciones especialmente problemáticas en el trabajo en zonas rurales y desfavorecidas.

En general, el trabajo docente en zonas desfavorecidas se ha visto beneficiado indirectamente por una política educacional focalizada de atención preferencial a las poblaciones que viven en condiciones desfavorables y con bajos ingresos. Por otra parte, la dictación de la ley Estatuto de los Profesionales de la Educación y todos los posteriores esfuerzos de mejoramiento de la condición docente han puesto en práctica un doble criterio de “mejoramiento general”, combinado con “discriminaciones positivas” a favor de los docentes de establecimientos que atienden estudiantes de familias que viven en condiciones de riesgo.

El Estatuto Docente introdujo la asignación salarial “por desempeño en condiciones difíciles”, en beneficio de los docentes de la educación municipal y de la privada subvencionada que trabajen en escuelas y liceos que califiquen al efecto, por su “aislamiento geográfico”, “ruralidad efectiva” o el “especial menoscabo o particular condición derivada del tipo de población atendida: alumnos y comunidades en situación de extrema pobreza, dificultades de acceso o inseguridad en el medio urbano, alumnos o comunidades bilingües o biculturales.”

Con todo, hay que distinguir entre el mejoramiento del trabajo docente en las zonas rurales y el trabajo en zonas urbanas desfavorecidas.

En cuanto a la docencia en áreas rurales, debe considerarse que dichas áreas albergan una proporción menor de la población (ver Cap. 1), y que en los últimos años, además del desarrollo general de la economía chilena y de la agricultura en particular, ha habido un significativo

mejoramiento de las condiciones de infraestructura y conectividad de las áreas en referencia. Algo similar se observa en la infraestructura y en los recursos de los centros escolares de las zonas rurales.

Las escuelas rurales perciben un financiamiento adicional y tienen preferencia para recibir recursos materiales y apoyos técnicos estatales. Un programa especial del Ministerio de Educación ha desarrollado diversas acciones destinadas a generar una pedagogía apropiada a las condiciones del mundo rural, entre las cuales, los llamados Microcentros” de desarrollo profesional de los docentes rurales, que, superando el aislamiento de las escuelas, los congregan para lograr aprendizajes profesionales comunes y generar propuestas innovativas para sus escuelas y comunidades. Ejemplos en el mismo sentido son el Programa “Enlaces” de Informática Educativa, que en 2004 cubre con computación en línea al 83% de las escuelas rurales y al 83% de la matrícula rural (un 17% aún no es conectado, por problemas geográficos todavía insuperables), y la incorporación a la Jornada Escolar Completa, que se dio más rápida e inicialmente en el medio rural.

Un porcentaje importante de profesores de establecimientos urbanos tiene acceso a la asignación por desempeño en condiciones difíciles. El Programa de las 900 Escuelas, dirigido a la educación básica en zonas de pobreza, además de sus implicaciones pedagógicas, ha favorecido también el trabajo docente en esas escuelas, a través de acciones como “los talleres de profesores” en las áreas de lenguaje y matemática, una supervisión especialmente focalizada, el apoyo de “ayudantes de profesor” en los primeros grados de la enseñanza básica y otros apoyos y recursos. En el caso de la enseñanza media, el Programa Liceo Para Todos, que atiende especialmente a establecimientos con alumnos en mayor riesgo de deserción, también considera especiales apoyos y recursos para sus docentes.

Por su parte, los establecimientos públicos urbanos que atienden a poblaciones pobres y por consiguiente, su respectivo personal docente sufren algunos efectos negativos derivados por una parte, del régimen de financiamiento general de la educación subsidiada por el Estado y, por otra parte, de las débiles capacidades de gestión de las municipalidades correspondientes. La subvención estatal a los establecimientos público y privados se entrega de acuerdo a un criterio de “asistencia media de alumnos”, el cual opera en desmedro de las escuelas que atienden niños o jóvenes de bajos ingresos, que tienen menores índices de asistencia diaria. Por otra parte en las áreas urbanas, especialmente de las grandes ciudades, hay condiciones medio-ambientales, de transporte y seguridad, que afectan también la satisfacción laboral de los docentes. Hay consenso en que los esfuerzos de la política gubernamental para compensar el impacto de la descentralización, siendo importantes aún no son suficientes.

4.2 DESARROLLO DE LA CARRERA: criterios declarados y efectivos utilizados para transferir o promover al personal docentes, destacando en especial:

No existe en Chile una carrera docente. Los profesionales de la educación municipal, de acuerdo al Estatuto Docente de 1991, se benefician de una estructura de remuneraciones que constituye una forma peculiar de carrera, como se describirá más adelante. Particularmente importante en dicha estructura son los sobresueldos incrementales por antigüedad en el servicio, el incremento por desempeñar funciones directivas y de responsabilidad técnico-pedagógicas, y el incremento por

acumulación de actividades de “perfeccionamiento” y la ya referida asignación por “desempeño en condiciones difíciles”. Esta última, incentiva el traslado hacia áreas de “ruralidad efectiva”, “aislamiento geográfico” o “condiciones de inseguridad urbana o rural”. También existe una asignación por desempeño en regiones geográficamente distantes del centro del país o distantes de las ciudades principales de las regiones. Esta asignación compensa, para todos los funcionarios del sector público, el mayor costo de vida en dichas regiones y otros problemas de calidad de vida y oportunidades de acceso a bienes culturales.

Por otra parte, en los últimos años, se han creado diversos incentivos al buen desempeño de los docentes de aula y más recientemente, al personal directivo, los cuales empiezan a comportarse como promotores en la trayectoria profesional de los docentes. En cambio, no existen incentivos especiales a la movilidad desde las áreas rurales a las urbanas. Tampoco existe un derecho a trasladarse, después de cierto tiempo, desde áreas rurales o desfavorecidas a otras urbanas o más desarrolladas.

La transferencia de personal docente femenino o personal con responsabilidades familiares es normada indirectamente, para el caso de la enseñanza municipal, en forma que cuando un cónyuge, funcionario público o municipal, sea destinado a una localidad distinta, si el otro cónyuge es también funcionario público o municipal tiene preferencia para ser contratado en la nueva localidad.

Para los docentes de la educación privada, no hay formas reguladas legalmente de carrera. Pero puede haber incentivos a la trayectoria profesional acordados al interior de los establecimientos. La movilidad laboral de los docentes entre establecimientos privados, desde instituciones de menores a mayores recursos o desde condiciones laborales insatisfactorias a otras satisfactorias puede entenderse como una forma de carrera de hecho para este sector.

No hay normas ni derechos especiales para el personal infectado por VIH, para efectos de traslados.

4.3 REMUNERACIONES E INCENTIVOS MATERIALES.

- a) Remuneración inicial, a mitad de la carrera (entre 10 y 15 años de servicio) y hacia el final de la misma (entre 25 a 30 años).

Los profesionales de la educación (docentes de aula, directivos y miembros de las unidades técnico-pedagógicas de los establecimientos municipales y privados tienen derecho a una “remuneración básica mínima nacional” (en adelante RBMN) fijada en el Estatuto aprobado en 1991 (con reajustes anuales de su valor fijados por ley). Esta remuneración se expresa en valores de la hora semanal/mensual que, en 2005, es de \$7.435 (US\$13,52), para los docentes de la educación media y de \$7.081 (US\$12,87) por hora para los docentes de la educación pre-escolar, básica y especial. El sueldo efectivo que gozan los profesionales de la educación que recién ingresan, resulta de la multiplicación de dichos valores por la cantidad de horas semanales estipuladas en sus contratos de trabajo. El número de horas semanales contratadas es variable y tiene un máximo legal de 44 horas cronológicas semanales con un mismo empleador. Las remuneraciones indicadas tienen el carácter de mínimas pero los empleadores municipales o privados pueden incrementarlas voluntariamente. Por disposición del mismo Estatuto de los Profesionales de la Educación, la RBMN es reajustada cada vez que se eleva legalmente el valor de las subvenciones que el Estado otorga a los

establecimientos municipales y a los privados gratuitos o semigratuitos que tienen apoyo estatal. En los hechos, desde comienzos de los años 90, la subvención y las remuneraciones docentes han venido incrementándose anualmente por ley en porcentajes que equivalen o a veces ha superado el “índice de precios al consumidor”.

Como ya se ha señalado, la RBMN de los profesionales de la educación municipal es aumentada por efecto de una estructura acumulativa de “asignaciones”. Dos de ellas están asociadas a la antigüedad de los docentes en el servicio educacional: la “asignación de experiencia” propiamente tal y la “asignación por perfeccionamiento” acumulado. Los cursos o actividades de perfeccionamiento son ponderados de manera progresiva según la antigüedad del docente en el servicio educacional. La asignación por experiencia significa un incremento legal de 46,7% sobre la RBMN a los 15 años de servicios y de 100% a los 30 años de servicio. Este último valor es el máximo de esta asignación, según el Estatuto. Sin embargo, en el año 2004, los docentes de la educación básica municipal en promedio incrementaban en 23% su salario inicial a los 15 años de servicio y en un 69% al término de la carrera, considerando como base la RBMN más el ingreso mínimo docente. Para los docentes de la enseñanza media municipal dichos promedios de incrementos eran de 29% y 77% respectivamente¹⁵. Esta diferencia con los valores fijados en el Estatuto, se deben a que otras leyes han incrementado posteriormente la remuneración efectivamente percibida al ingresar al servicio, como es el caso del “ingreso mínimo docente”, un nuevo valor de la hora de trabajo semanal/mensual, que adelanta las remuneraciones que el docente recibiría a los 6 años según la progresión de la “asignación de experiencia”.

Los profesionales de la enseñanza privada se benefician de la RMN, el “ingreso mínimo docente” y la asignación por desempeño en condiciones difíciles, pero no gozan obligatoriamente del resto de la estructura de remuneraciones del sector municipal.. Es facultad de los empleadores convenir mediante negociación beneficios y tipos de remuneraciones, incluyendo incentivos a la experiencia u otros factores.

- b) Comparación con las remuneraciones recibidas en al menos dos profesiones similares en el país, una en el sector público y otra en el sector privado.

No hay estudios comparativos actualizados de las remuneraciones de la profesión docente y las de una o más profesiones determinadas del sector público y del privado.

- c) Incentivos materiales adicionales o bonificaciones por ejercer cargos de responsabilidad, vivienda, transporte, atención médica, seguridad especial, en especial a los profesores que desempeñan funciones en zonas rurales o en medios desfavorecidos.

Ya se describió la “asignación por desempeño en condiciones difíciles”, fijada en el Estatuto Docente de 1991. El mismo Estatuto aseguró a los profesionales de la educación municipal que se desempeñan en las funciones directivas y técnico-pedagógicas, una asignación equivalente a un 20% y 10% sobre la RBMN. Una ley de 2004, elevó esta asignación a 25% para los directores, 20% para los otros directivos y los jefes de unidades técnico-pedagógicas de los establecimientos y un

¹⁵ (Ministerio de Educación, 2004, *Indicadores de la educación en Chile*, MINEDUC, Santiago.

15% del resto del personal de las mismas instituciones. Estableció además una asignación de desempeño colectivo para los docentes directivos de establecimiento municipales de más de 250 alumnos de matrícula. Esta asignación se paga según el cumplimiento de metas de gestión previamente convenidas con los respectivos empleadores municipales.

Respecto a beneficios o incentivos relativos a vivienda, transporte, atención médica y seguridad especial, no existen beneficios particulares para el sector docente. Estos acceden a las oportunidades o derechos que tiene el conjunto de los trabajadores o ciudadanos chilenos. Así, los profesores con menores ingresos tienen derecho a acceder a los sistemas generales de financiamiento de vivienda, con subsidios públicos. Tienen las mismas oportunidades de acceso a los sistemas públicos y privados de atención médica y de previsión social que los restantes trabajadores.

d) Incentivos materiales específicos por enseñar materias donde es mayor la escasez de profesores.

No hay políticas ni programas específicos de carácter público para contratar profesores que enseñen en materias o “sectores de aprendizaje” carentes de oferta docente calificada. La excepción la constituye la normativa que permite la incorporación de personal no titulado a plazas docentes en los establecimientos que demuestren carencia de oferta de personal titulado en educación. En tal caso, el Ministerio de Educación, a través de sus autoridades provinciales, autoriza la contratación transitoria de personal que tenga otros títulos o estudios superiores relacionados, de acuerdo a una reglamentación específica sobre requisitos y procedimientos; el mínimo de estudios exigible es de cuatro semestres de pedagogía para enseñar en la educación básica y de seis semestres para la educación media.

e) Modalidades de remuneración en función de los resultados, incidencia de las mismas en el reclutamiento de profesores y en su satisfacción en el trabajo.

No existe en la educación pública una modalidad de pago por mérito o por resultados de aprendizaje de los alumnos. No obstante, una ley de 1995 estableció una subvención para que ciertos establecimientos (municipales o privados financiados por el Estado) pudieran financiar un incentivo colectivo al conjunto de sus profesionales de la educación. Para percibir dicho financiamiento, las escuelas o liceos debían resultar seleccionadas cada dos años por el “sistema nacional de evaluación del desempeño” de los establecimientos, SNED, que fue establecido en la misma ley. Desde entonces, cada dos años, el Ministerio de Educación selecciona en cada región, aproximadamente al 25% de los establecimientos que obtengan mejores puntajes. La selección se realiza mediante instrumentos y procedimientos objetivos y según seis criterios de calidad de la gestión: “efectividad”, “superación”, “iniciativa”, “mejoramiento de las condiciones de trabajo”, “igualdad de oportunidades” e “integración y participación de profesores y padres de familia”. Aquellos referidos a los resultados de aprendizaje tienen una ponderación de 65% en el total del puntaje. En general, los equipos docentes de las escuelas que son reconocidas como de excelente desempeño manifiestan satisfacción por su logro.

El mencionado estímulo al trabajo colectivo fue el primero que se estableció (en 1996). Posteriormente, se adoptó el enfoque de incentivos al desempeño profesional individual, sin sustituir el anterior sino que reforzándolo.

- f) Porcentaje de profesores que desempeñan funciones distintas de la enseñanza o que se desempeñan como tutores privados.

Dada la descentralización de las contrataciones y el tipo de estadísticas económicas y sociales existentes, no se dispone de información al respecto.

4.4 CONDICIONES DE ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE.

- a) Horas reglamentarias de enseñanza en contacto directo con el alumnado, incluido el tiempo destinado a preparar las clases, a evaluar a los educandos y a prodigar consejos, el tiempo dedicado a las labores de supervisión u otras actividades extra-programáticas en la escuela o en la comunidad:

Según el Estatuto de los Profesionales de la Educación, la jornada de trabajo semanal contratado por los docentes no podrá exceder de 44 horas cronológicas, con un mismo empleador (en el año 2003, el porcentaje de docentes que trabajaba para más de un empleador era de 14,4%). En el caso de los docentes de aula, el trabajo de contacto directo con el alumnado no puede exceder de 33 horas semanales en el horario máximo de 44 horas. Esta misma proporción debe extenderse a los contratos por horarios inferiores. La proporción restante, que asciende a 25% del total, debe dedicarse a las llamadas “actividades curriculares no lectivas”, aproximadamente equivalentes a las otras que se incluyen en el epígrafe. La norma sobre horario y su distribución interna rige tanto para los contratos de docentes en la enseñanza pública municipal como para los de la enseñanza privada.

En los establecimientos acogidos al régimen de jornada escolar completa, los profesionales de la educación que tengan contratos por 20 o más horas semanales deben destinar un tiempo no inferior a dos horas cronológicas semanales o su equivalente quincenal o mensual, a la realización de actividades técnico-pedagógicas en equipo o de desarrollo profesional.

- b) Estimación del número efectivo de horas de enseñanza al mes o al año –donde se disponga de tal información- e indicaciones del efecto que ello tiene en la satisfacción laboral del profesor:

Los establecimientos municipales y los privados subvencionados que participan del régimen de jornada escolar completa deben cumplir un mínimo de 38 horas pedagógicas semanales en la educación básica y de 42 horas del mismo tipo en la educación media (la hora pedagógica equivale a 45 minutos). Este régimen será universal a partir de 2007 y actualmente ya incluye a un 87,5% de los establecimientos referidos.

El año escolar tiene una duración de 38 semanas en los establecimientos de jornada escolar completas y de 40 en los que mantienen el régimen de doble turno, lo que significa 1.444 horas pedagógicas anuales en la educación básica y 1.596 en la educación media.

El incremento de horas producido por la jornada escolar completa ha significado preferentemente el aumento de los horarios de contrato de los docentes ya pertenecientes a las dotaciones

profesionales más que la contratación de nuevos profesores. No obstante que los aumentos de horarios van acompañados de proporcionales aumentos de las remuneraciones, la extensión de las jornadas semanales está incrementando una anterior insatisfacción respecto a la cantidad de trabajo lectivo.

c) Indicaciones sobre el ausentismo del profesorado y sus razones:

No existe información sobre el ausentismo de profesores, el cual no aparece como problema importante en el país. Es probable que la menor significación del ausentismo se deba en parte a la responsabilidad profesional de los docentes y en parte al sistema de gestión y financiamiento de los establecimientos apoyados por el Estado, que se basa en una subvención pagada por alumno asistente a clases efectivamente hechas.

A modo de referencia indirecta, se pueden considerar la morbilidad y las licencias médicas como un indicador importante de ausentismo de los profesores. Un estudio epidemiológico reciente, patrocinado por el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores de Chile, reveló que en una muestra representativa de 479 profesores de cuatro regiones del país, un 45,5% de los entrevistados había hecho uso de licencia médica en el año anterior (sin especificación del número de días de ausencia). Sin embargo, la frecuencia de uso de las licencias entre los profesores no era distinta, estadísticamente significativa, de la frecuencia en el grupo de control formado por funcionarios de hospitales.¹⁶

¹⁶ Gonzalo Valdivia y otros, (2003), *Estudio de la salud laboral de los profesores en Chile*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Escuelas de Medicina y de Psicología

d) Número de alumnos por profesor, desglosado por distrito o por zonas urbanas y rurales;

La normativa no fija números máximos ni mínimos y la estadística oficial no registra información sobre el número de alumnos por profesor. En subsidio, hay norma y datos sobre el número el número de alumnos por “curso” o por aula. Una regulación de tipo pedagógico del año 1980 fijó en 45 el número máximo. Por otra parte, el régimen de subvenciones estatales paga sólo hasta 45 alumnos por aula o curso. Para el año 2004, en el Estudio de Oferta y Demanda de Docentes, que se anexa a este Informe, se presenta información detallada sobre números promedio de alumnos por grados y niveles, por regiones, por condición urbana o rural y por dependencias administrativas. En todo caso, los promedios en referencia, suelen ocultar amplias dispersiones. A modo de ilustración, se incluye el siguiente Cuadro:

Cuadro Nº 24
Número promedio de alumnos por Grado y zona Geográfica
Año 2004

Grado	Urbano	Rural
Parvularia	24	19
1º Básico	29	5
2º Básico	30	5
3º Básico	30	5
4º Básico	31	6
5º Básico	32	6
6º Básico	32	6
7º Básico	33	18
8º Básico	32	18
1º Medio HC	35	33
2º Medio HC	34	31
3º Medio HC	32	26
4º Medio HC	29	23
1º Medio TP	41	37
2º Medio TP	38	34
3º Medio TP	34	31
4º Medio TP	30	27

Fuente Base de Datos Matrículas Mineduc

e) indicaciones sobre la insuficiencia de material de enseñanza:

Hay algunos tipos de material de enseñanza respecto de los cuales, por su importancia, existen programas ministeriales para su provisión gratuita en términos masivos. Respecto a textos de estudio, el Estado los entrega a todos los alumnos de la educación básica y media apoyada por el Estado. En 2004, se distribuyeron trece millones de textos gratuitos y cinco mil bibliotecas básicas¹⁷.

¹⁷ No obstante la distribución universal de textos de estudio en la educación subvencionada, hay discusiones y percepciones distintas sobre la calidad de los textos entregados.

La informática educativa tiene un amplio desarrollo. Más de un 90% de los alumnos de la educación subvencionada por el Estado accede a una sala de computación en su escuela o liceo; en 2005, el 76% puede comunicarse por internet y este año se conectará al 53% mediante banda ancha, incluyendo a los alumnos de 667 escuelas rurales. Respecto a los útiles escolares más elementales, por lo general son provistos por las familias. En todo caso, el Estado distribuye un millón de paquetes (lápices, cuadernos, etc.) a sendos alumnos de familias de bajos ingresos.

En general, no se observa una insatisfacción respecto a la provisión del material de enseñanza en la educación general; en cambio, hay quejas de insuficiencia respecto a los materiales más sofisticados propios del ciclo de formación diversificada técnico-profesional.

f) grado de seguridad en el ejercicio de las funciones docentes y ejemplos de comportamientos violentos en la escuela y su influencia en la motivación y la conservación del personal docente en sus funciones.

El problema de la inseguridad y la violencia en la escuela y en el desempeño de la docencia está encuadrado en la información y la percepción acerca de la delincuencia y la inseguridad en el conjunto de la sociedad. Al respecto, hay un fuerte debate sobre los grados en que éstas se dan en el país. Algunas de las referencias y argumentos circulantes incluyen creciente percepción de inseguridad en la población, aumento de las denuncias sobre ocurrencia de delitos, mayores tasas de violencia y delitos juveniles, alta presencia del tema en los medios de comunicación y en el discurso político, contrastados con estadísticas comparativas que indican a Chile como uno de los países más seguros de la región, políticas de seguridad ciudadana, perfeccionamiento de los dispositivos policiales, reformas a la legislación y la justicia del crimen y de menores, y otros ángulos pertinentes.

Se ha señalado que los muros de las escuelas no son tan altos como para aislarla de lo que ocurre en la sociedad. En consecuencia, hay consenso en reconocer que los docentes están expuestos al mismo grado de seguridad/inseguridad del conjunto de la población y/o de los habitantes de las áreas de mayor riesgo, en las cuales las escuelas existen y funcionan regularmente.

El Cuadro N° 25 proviene de la ya referida Encuesta a Actores de la Educación, realizada anualmente por el CIDE. En la Encuesta del año 2004, se preguntó a una muestra representativa integrada por 1.142 profesores de todos los niveles y dependencias, “señale cuán a menudo ocurren en su establecimiento cada una de estas situaciones: agresividad y violencia en el establecimiento”. El Cuadro muestra los grados de frecuencia percibidos por docentes, municipales, privados subvencionados y privados pagados, de todo el país.

CUADRO Nº 25
Frecuencia de agresividad y/o violencia en el establecimiento,
según profesores. En porcentajes. Año 2004

	DEPENDENCIAS			TOTAL
	Municipal	Part. Subv.	Privado	%
	%	%	%	
Muy Frecuente	9,6	3,0	1,4	5,5
Frecuente	19,2	7,6	1,4	11,8
Algunas Veces	28,5	18,3	20,3	22,5
Casi Nunca	27,4	37,0	43,5	33,6
Nunca	15,3	34,0	33,3	26,6
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: CIDE, Encuesta Nacional a Actores del Sistema Educativo, 2004

El Cuadro Nº 26 registra las respuestas de una muestra nacional de 243 directores de establecimientos educativos, recogidas por la Encuesta CIDE, 2004, ante la siguiente pregunta: "... pensando en SU PROPIA EXPERIENCIA queremos que nos señale cuan a menudo ocurren en su establecimiento agresividad y violencia..."

CUADRO Nº 26
Frecuencia de agresividad y/o violencia en el establecimiento,
según directores. Año 2004

	Nº de directores	Frecuencia en %
Muy Frecuente	7	2,9
Frecuente	22	9,1
Algunas veces	61	25,1
Casi nunca	103	42,4
Nunca	50	20,6
	243	100,0

Fuente: CIDE, Encuesta Nacional a los Actores del Sistema Educativo, 2004

En contraste con las cifras anteriores, una Encuesta realizada para la Oficina Regional de UNESCO para América Latina y el Caribe y aplicada a 156 docentes de seis establecimientos de administración municipal seleccionados por el Colegio de Profesores de Chile, muestra lo siguiente:

CUADRO Nº 27
Percepción del riesgo de exposición a violencia y situaciones de amenaza,
según profesores municipales del Gran Santiago

Criterios de evaluación	Porcentajes
Percibe la violencia como un problema grave en la escuela	69,9
No considera seguro el entorno a la entrada o salida del colegio	59,0
No considera seguro el entorno durante horas de trabajo	54,8
Ha sufrido amenaza a integridad física	35,3
Existen formas de violencia organizada en la escuela	32,7

Fuente: Encuesta UNESCO de Condiciones de Trabajo y Salud, Diciembre de 2004.

REGIMEN DE LICENCIAS.

- a) licencias por problemas de salud, responsabilidades familiares y vacaciones anuales; influencia en estas prestaciones en la conservación del personal docente en las zonas rurales o desfavorecidas;

Los docentes de la educación municipal y de la educación privada tienen el mismo derecho a licencia por problemas de salud que tiene el conjunto de los trabajadores del país. Los docentes pueden solicitar licencia de este tipo por el número de días que indique la correspondiente certificación médica. Dicha licencia implica la mantención de la remuneración respectiva, salvo los tres primeros días. La maternidad es protegida por el derecho a una licencia especial, obligatoria e irrenunciable. Las trabajadoras tienen derecho a un descanso (con mantención del sueldo), por seis semanas antes del parto y doce semanas después de él. Este beneficio es prorrogable por razones médicas. Además, da origen a un “fuero maternal” que prohíbe el despido de la madre embarazada. Si la salud de un hijo menor de un año requiere atención en el hogar, debida certificación médica, la trabajadora tiene también derecho a permiso.

No obstante, en el Estatuto Docente se estipula como causal de despido de los profesores municipales haber tenido una licencia médica continua o discontinua superior a seis meses en los últimos dos años, sin mediar declaración médica de salud irrecuperable.

Los docentes del sector municipal tienen derecho a una licencia “por motivos particulares” hasta por seis días hábiles por año, con derecho a remuneración. Asimismo, podrán solicitar permisos, sin goce de remuneraciones, por motivos particulares, hasta por seis meses en cada año y hasta por dos años por viaje al extranjero.

El Estatuto asegura a los docentes de los sectores público y privado un régimen de vacaciones anuales con mantención de las remuneraciones, equivalente a aproximadamente un mes y medio, en los meses de verano en que permanecen cerrados los establecimientos escolares para ofrecer vacaciones a los estudiantes.

Los derechos o beneficios indicados se reconocen por igual a los docentes de todas las áreas o tipos de establecimientos, no observándose que tengan especial relación con la conservación o permanencia en las zonas rurales o desfavorecidas.

- b) provisión de licencia de estudios (año sabático), incidencia de ésta en la adquisición de competencias y cualificaciones así como en la motivación del personal docente;

No existe el derecho al año sabático con propósito de estudio. En la práctica, cierta proporción de los docentes realiza estudios de postítulo y de postgrado compatibilizados con su desempeño profesional, gracias a regímenes de media jornada en el establecimiento escolar acotados voluntariamente por el docente y otra media jornada en la institución de formación, o en horario vespertino. Además, muchos de tales estudios recurren a aprendizajes a distancia.

- c) modalidad de sustitución de los profesores en goce de licencia y costo de la misma para los servicios educativos.

Las licencias médicas y maternales significan descuento de las remuneraciones por el respectivo empleador. Con dicho descuento, el empleador puede contratar reemplazantes cuando las licencias son prolongadas, como ocurre con las licencias por maternidad. En todo caso, el trabajador o trabajadora recibe un subsidio equivalente de parte de los sistemas de seguridad social.

4.5 PROGRAMAS CENTRADOS EN INCENTIVOS:

Describa o analice cualquier otro programa de incentivos destinado a paliar la escasez de profesores, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, y sus efectos:

Si bien no existen programas específicos, existe la percepción que los siguientes hechos pueden ser estímulos al ingreso al mercado laboral docente, que operan respecto a la generalidad de los tipos o niveles de la profesión

- i) La condición privativamente universitaria de la formación de docentes, reservada en Chile a una cantidad limitada de profesiones;
- ii) Un grado comparativamente alto de estabilidad laboral;
- iii) Remuneraciones en sostenido proceso de mejoramiento;

Una demostración gruesa de la eficacia de estas características es el ya indicado incremento de las postulaciones a ingresar a las carreras de formación inicial de docentes y el aumento paralelo de la calidad académica de los postulantes a dichas carreras, expresada en puntajes promedio en las pruebas de selección para ingresar a las universidades.

La situación esbozada no excluye el hecho que todavía las condiciones laborales y de prestigio de la profesión docente no alcanza los niveles propios de las carreras profesionales con más tradición como medicina, ingeniería y otras. Tampoco excluye que hay tipos de docencia en que las condiciones señaladas no alcanzan a ser suficientemente atractivas para atraer o retener personas calificadas. El estudio especial sobre la oferta y demanda de personal docente será más específico al respecto.

CAPITULO V

DIÁLOGO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN *

5.1 COMUNICACIÓN E INTERCAMBIO DE INFORMACION:

- a) Mecanismos previstos para comunicar e intercambiar información relativa a las políticas y planes educativos entre las autoridades, los directores de establecimientos de enseñanza públicos y privados y las organizaciones de profesores.

Las autoridades nacionales emplean diversos mecanismos para comunicar la información referente a políticas y planes educativos. La más solemne es el Mensaje que por obligación constitucional debe dirigir el Presidente de la República al Congreso Nacional, el 21 de mayo de cada año. Este Mensaje es leído personalmente ante el Congreso reunido en Pleno y es ampliamente difundido por todos los medios de comunicación. Respaldando la comunicación oral, se entrega un libro en que, para cada sector, entre ellos el de la Educación, el Presidente fija la política sectorial, da cuenta pormenorizada de lo obrado el año anterior y anuncia las metas, iniciativas y programas que emprenderá en el año siguiente.

Otro momento y espacio lo constituyen los “discursos de inauguración del año escolar o académico”, en Marzo de cada año, en que el Ministro del ramo da cuenta de las líneas de trabajo llevadas a

* La redacción de este capítulo se logró con la participación y el consenso entre los representantes de los organismos participantes. Lamentablemente, la Confederación de la Producción y el Comercio, CPC, entregó tardíamente algunos aportes, por lo que se optó por incluirlos textualmente a lo largo del texto

cabo, los logros alcanzados en el año anterior y los objetivos para el año que se inicia o para etapas más largas.

Atendiendo a la complejidad y la natural fluidez de la política educativa, es usual que los cambios o las nuevas políticas se difundan por diversos medios, además de la prensa, la radio y la televisión. El Ministerio de Educación mantiene un portal electrónico, importante en un país con relativamente alta conectividad y en un sector en que la informática es empleada en forma creciente por los docentes. Dicho medio importa la oportunidad de intercambio, pues los docentes tienen espacio para dirigir preguntas, comentarios o pedidos de información. Se publica además la “Revista de Educación”, un órgano dirigido preferentemente a los profesores, con un carácter informativo y académico, que da frecuente espacio a la confrontación de puntos de vista diversos.

En el contexto democrático y de libertad de información y comunicación, los diversos actores sociales e institucionales del sector educación disponen también de mecanismos y medios propios como revistas, programas radiales y medios electrónicos, además de acceso a los medios generales de comunicación. En particular, la voz del principal organismo representativo de los docentes, el Colegio de Profesores de Chile, es comparativamente bien recogida por los medios de comunicación social.

No existe en Chile un espacio formalizado y permanente de representación en el que el Gobierno y los representantes de los docentes, de los empleadores, los padres de familia y otros actores pueden comunicar e intercambiar sistemáticamente opiniones, enfoques y demandas. Sin embargo, es frecuente, desde 1990, que los gobiernos democráticos establezcan Comisiones consultivas o asesoras con diferentes grados de representación de actores institucionales o sociales y de especialistas, de carácter política y culturalmente pluralistas, para recomendar políticas y reformas en la educación. Entre los casos más significativos está la Comisión para la Modernización de la Educación Chilena, convocada por el Presidente Eduardo Frei en 1994, y más recientemente, las Comisiones de Evaluación de la Jornada Escolar Completa (2001), Convivencia Escolar (2000), Formación Ciudadana (2004), Mediciones del Aprendizaje (SIMCE) (2004), Educación Sexual (2004), Educación Especial (2004-2005), Formación Inicial de Docentes (2005) y otras.

La reforma curricular, diseñada entre 1996 y 1998, contempló el funcionamiento de comisiones consultivas y grupos de trabajo integrados por académicos universitarios, directores y docentes de establecimientos escolares, profesionales del Ministerio de Educación y, en el caso de los planes y programas para la enseñanza técnico-profesional, con participación de empresarios. Las propuestas de objetivos fundamentales y contenidos mínimos, así como los programas ofrecidos por el Ministerio de Educación, después del proceso técnico-consultivo han sido sometidos a la aprobación del Consejo Superior de Educación, organismo público autónomo integrado por académicos designados por distintos organismos. El Consejo, entre otras funciones debe aprobar o rechazar los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la educación básica y media, así como los proyectos de programas de estudio que le proponga el Ministerio de Educación.

- b) Estructuras que incorporan las posiciones del profesorado frente a la meta Educación para Todos y frente a otras reformas importantes de la educación.

Como ya se expresó no existen estructuras regulares instituidas por las autoridades para incorporar las posiciones del profesorado o de otros actores. Sin embargo, desde 1990, el Gobierno y especialmente el Ministerio de Educación mantienen una permanente actitud de “escucha” y de “puertas abiertas” ante los planteamientos y demandas que frecuentemente formula el Colegio de Profesores de Chile. El Colegio es también frecuentemente escuchado por el Poder Legislativo, concurriendo con frecuencia a las Comisiones de Educación del Senado y de la Cámara de Diputados, que lo invitan a expresar su punto de vista frente a materias educacionales y las relativas a la profesión docente.

Específicamente respecto a las metas de Educación de Calidad para Todos en Chile, después de un proceso preparatorio iniciado en 2001, se constituyó en agosto de 2003 el Foro Nacional de Educación para Todos, en el que participan el Ministerio de Educación, el Colegio de Profesores, diversos centros de estudio, el Consejo Nacional de Facultades de Educación, organizaciones de padres de familia, la Asociación Chilena de Municipalidades, organizaciones de empresarios y de sostenedores de establecimientos privados y otras entidades. En las diversas actividades efectuadas en el marco del Foro, los profesores y el Colegio que los representa han podido expresar sus posiciones respecto a las referidas metas y a su cumplimiento en Chile.

5.2 CONSULTA:

- a) Mecanismos previstos para la consulta y materias que son objeto de consulta entre las autoridades y los directores de establecimientos de enseñanza públicos y privados, en particular, respecto de la formación y del perfeccionamiento profesional, la ética y el comportamiento profesional y unas buenas condiciones de enseñanza y de aprendizaje que no cubra la negociación colectiva;

No existen mecanismos permanentes y formalizados como los referidos. En cambio, existe una práctica sostenida de consultas y acuerdos sobre temas relativos a los docentes, con el Colegio de Profesores de Chile, asociación profesional que representa a los profesionales de la educación incluidos los directores de establecimientos. En algunos casos, se han establecido Comisiones específicas con el Colegio de Profesores, como respecto al sistema de evaluación formativa de los docentes de aula del sector público, en las que el sistema se diseñó y concordó también con la Asociación Chilena de Municipalidades. Una Comisión similar se ha instalado recientemente para estudiar y diseñar una nueva carrera profesional de los docentes.

Los directores de establecimientos escolares no tienen una organización ampliamente representativa y legitimada. Muchos de los directores del sector municipal se sienten representados por el Colegio de Profesores. En el sector privado, no hay organización ni representación de los directores de escuelas y liceos. Su espacio es ocupado por las varias e importantes organizaciones de empleadores o “sostenedores” de establecimientos, las cuales son frecuentemente consultadas e integran la mayoría de las comisiones específicas que se han mencionado más arriba.

b) Ejemplos de reformas que han tenido éxito y han sido fruto de un proceso de consulta

Sin perjuicio de sufrir limitaciones y rezagos, la Reforma Educacional desarrollada gradualmente desde el año 1996, ha tenido éxito en su implantación de acuerdo a sus lineamientos básicos iniciales: i) mejoramiento de calidad e innovación en establecimientos focalizados; ii) reforma curricular (nuevos objetivos, planes y programas en todos los niveles y modalidades del sistema escolar); iii) fortalecimiento de la profesión docente; y iv) jornada escolar completa en la educación subvencionada (en reemplazo del régimen de doble turno.

Como se ha señalado, dicha reforma fue iniciada después de los estudios y proposiciones de una Comisión de expertos que recogía los enfoques y puntos de vista de una amplia gama de organizaciones sociales e entidades institucionales. El Informe que entregó dicha Comisión, fue acompañado de los resultados de consultas a través de Seminarios Regionales y de los procesos internos de consulta que llevaron a cabo varias de las organizaciones sociales más importantes del sector. A lo anterior, se agregó un “acuerdo marco” de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, que respaldaron el Informe de la Comisión.

No obstante, algunas de las instituciones que participaron en los debates y estudios de 1994, más tarde han expresado su insatisfacción por el grado de amplitud de la consulta. Es el caso del Colegio de Profesores. No obstante y dado que la reforma, al menos, contó con una importante aceptación del público y de los profesores, el reclamo frente a la insuficiente participación no se ha llevado al extremo de bloquear o impedir el desarrollo de la reforma.

5.3 NEGOCIACIONES Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

- a) Mecanismos y materias que son objeto de negociación entre los directores de enseñanza públicos y privados y los representantes de los profesores, entre otros, la estructura de la carrera, las remuneraciones y otros incentivos, unas condiciones de enseñanza y aprendizaje adecuadas y ejemplos de la incidencia de estos factores en la contratación y conservación del personal en servicio activo, si procede;

Atendiendo a las condiciones de descentralización y presencia privada en la institucionalidad escolar chilena, el tema de la negociación presenta características distintas según se trate de los establecimientos públicos municipales o de los establecimientos privados, tengan o no financiamiento estatal.

La negociación en el sector público:

Los docentes y funcionarios de los establecimientos municipales no tienen derecho a la negociación colectiva reglada. La legislación chilena reconoce a los servidores públicos el derecho a organizarse en “asociaciones de funcionarios”, pero no acepta la negociación colectiva y la huelga, al modo prescrito en el Código del Trabajo. Así, no existe una fijación reglada de las condiciones colectivas de trabajo entre los empleadores municipales y sus trabajadores, profesionales o no. Tampoco existen mecanismos reglados de solución de diferendos entre las partes.

Sin embargo, hay en Chile una antigua y consolidada práctica de negociación “de facto” o de buena voluntad entre el Gobierno y la organización representativa de los docentes: el Colegio de Profesores de Chile, que es jurídicamente una “asociación gremial” de índole profesional. Hay también negociaciones del mismo carácter entre los empleadores municipales y sus respectivos personales docentes (y/o el personal no docente de los establecimientos escolares).

En el caso de la relación entre el Gobierno, a través del Ministerio de Educación y el personal docente de las escuelas y liceos, lo que se negocia son los marcos legales y financieros nacionales del régimen básico de remuneraciones, ciertas condiciones laborales y las condiciones generales de contratación. Por su parte, las municipalidades pueden negociar de hecho con sus respectivos personales las eventuales remuneraciones y beneficios adicionales al régimen nacional, así como los márgenes propios de aplicación de las normas nacionales.

Los referidos marcos legales y financieros nacionales de contratación, se fijan mediante leyes que requieren de proyectos que sólo pueden ser presentados por el poder ejecutivo y cuya aprobación depende de las dos ramas del Congreso Nacional.

Así, se requiere ley para fijar el valor de la hora semanal/mensual de trabajo de los profesionales de la educación que, según el número de horas semanales de nombramiento o contrato, constituye la llamada “remuneración básica mínima nacional” y el conjunto de asignaciones adicionales o sobresueldos que, en distintos porcentajes, conforman la remuneración total percibida. Como ya se señaló, sobre esta base salarial nacional, las municipalidades pueden fijar remuneraciones u otros beneficios adicionales, sea por voluntad propia o como resultado de negociaciones de hecho con su personal. Las remuneraciones que las municipalidades fijen de manera autónomas deben provenir de recursos propios y deben ajustarse a un principio de universalidad.

Del mismo modo, los derechos y demás condiciones de carrera de los profesionales de la educación del sector municipal, están fijados en el Estatuto de los Profesionales de la Educación y obviamente se requiere ley para modificarlo. Es el caso de las condiciones de ingreso a los empleos, los horarios y jornadas de trabajo, la definición de los roles (docente propiamente tal, directivo y de apoyo profesional), los incentivos y el sistema de evaluación formativa del desempeño profesional y otros.

También incide en la práctica de negociación colectiva de facto entre el Ministerio de Educación y el personal docente municipal, el hecho que las municipalidades administran los establecimientos de enseñanza recurriendo a las subvenciones educacionales establecidas por ley. Los recursos propios que las municipalidades invierten en su personal son minoritarios (exceptuando algunas municipalidades con altos financiamientos, debido a altos niveles de desarrollo económico y social).

El monto y características de las subvenciones educacionales es fijado en una legislación especial. Se reajustan anualmente, conforme a la evolución de las remuneraciones del personal del sector público, lo que implica un reconocimiento de que una alta proporción de las subvenciones se asignan a salarios del personal. De este modo, el ajuste de las remuneraciones docentes a la evolución del costo de la vida o la desvalorización monetaria, se juega en decisiones generales de gobierno, influidas por demandas o presiones del conjunto de las organizaciones de trabajadores del sector público. Lo anterior significa que las negociaciones de hecho entre el Ministerio de Educación y la organización que representa a los profesionales de la educación escolar, se orienta a mejoramientos específicos o particulares para dicho personal, sobre la base de una reajustabilidad

anual asegurada en la negociación general del sector público. En relación al tema de las subvenciones, la CPC estima necesario que los mecanismos que determinan el uso de dichos recursos deben considerar adecuadamente las prioridades de cada escuela.

La negociación en el sector privado:

Como ya se refirió, en este sector se reconoce legalmente organización sindical, el derecho a huelga y la negociación colectiva, además de la negociación individual y la contratación reglada. Según el Código del Trabajo, “son materias de negociación colectiva todas aquellas que se refieran a remuneraciones, u otros beneficios en especie, y en general a las condiciones comunes de trabajo.” Se excluyen “aquellas materias que restrinjan o limiten la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa (en este caso, los establecimientos escolares) y aquellas ajenas a la misma.”

Una peculiaridad del sector de la educación privada es que, además de los derechos y mecanismos fijados en el Código del Trabajo y vigente para el conjunto de los trabajadores y empleadores privados, el personal de profesionales de la educación privada goza de algunos derechos y beneficios propios, fijados en el Estatuto Docente. El principal de ellos es un “piso salarial” para la educación privada subvencionada por el Estado. En ésta, debe pagarse como mínimo el mismo valor de la hora de trabajo semanal/mensual que rige para los docentes municipales. Por otra parte, los empleadores de este sector reciben una subvención mensual por alumno que se incrementa en la misma proporción que se necesita para financiar los mayores costos resultantes de la negociación colectiva de hecho del sector municipal. Como para financiar los mayores costos resultantes de ella, se debe elevar la subvención estatal (para los establecimientos de ambos sectores), los empleadores privados tienen la obligación de asumir, para su personal, los mejoramientos acordados para el sector municipal que la ley indique expresamente.

En otros términos y en principio, además de los mejoramientos resultantes de la negociación con el sector municipal que se les extiendan, los docentes del sector particular subvencionado pueden demandar beneficios adicionales de sus empleadores en la negociación colectiva reglada, con cargo a los incrementos de subvención que reciben automáticamente con ocasión de la negociación en el sector público.

No obstante, en los hechos, el grado de sindicalización en las escuelas y liceos privados es bajo; los sindicatos que existen –que afilian a personal docente y no docente de las escuelas- no cuentan con organizaciones de segundo o tercer nivel que las agrupen. De este modo, la capacidad de negociación de los docentes es débil, especialmente en la educación privada subvencionada. La CPC considera que los espacios existentes para negociar incrementos adicionales de remuneraciones son estrechos, ya que el financiamiento para ello proviene de la mencionada subvención mensual por alumno, cuyo reajuste está predeterminado en otra instancia.

b) Impacto de las huelgas y otros conflictos y medios utilizados para solucionarlos, en la contratación y conservación del personal docente en funciones.

En el caso del sector público municipal, las huelgas o paros son ilegales y, en principio, dan origen a sanciones como el descuento de las horas o días no trabajados y otras. Los casos en que la

participación en estas acciones –por lo demás, comparativamente escasas– han devenido en decisiones de despido han sido, en general, menores. Sin embargo, es probable que la participación en los conflictos, en algunos casos, haya llevado a los empleadores municipales a no renovar algunos de los contratos de duración anual, dado que la renovación es una facultad discrecional de dichos empleadores.

En el caso de la educación privada, en esta materia, se aplica el Código del Trabajo, que concede “fuero” a los trabajadores docentes y no docentes (es decir, no podrán ser despedidos) desde diez días anteriores a la presentación del proyecto de contrato colectivo por parte de los trabajadores, hasta treinta días después de la suscripción de dicho contrato entre las partes.