



Universidad de Talca
Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional
Magíster en Política y Gestión Educacional

Las Asignaciones Especiales del Personal Docente y otros incentivos económicos.

*Helena Kanelos
M^a Cecilia Larrea
Alejandra Lillo
Paulina Saavedra*

Agosto de 2006

Introducción

Desde la década de los noventa los gobiernos de la Concertación se han preocupado del sector educacional, como una forma de remediar los efectos de la Reforma Silenciosa al Estado y las políticas llevadas a cabo en las décadas anteriores. Orlando Mella caracteriza esta época afirmando que *“más del 80% de los docentes eran empleados del Ministerio de Educación, formados, organizados, jerarquizados y movilizadas como servidores públicos. También, protegidos por el Estado que, si bien no los remuneraba adecuadamente, les otorgaba seguridad y legitimidad ante la sociedad. En contrapartida, los docentes-funcionarios educaban en los valores de la democracia y en la bondad del proyecto de desarrollo nacional liderado por el Estado”*. Esta situación cambió con las nuevas políticas estatales llevadas a cabo por el gobierno militar, considerando a los docentes como trabajadores que *“bajo condiciones de libre mercado [...] arrojó desde el Ministerio de Educación hacia las municipalidades y hacia las crecientes escuelas y liceos particulares. [rompiendo] brutalmente la alianza estratégica”*.¹

Con el advenimiento de la Democracia, aumentó significativamente el financiamiento para el sector educacional, recobrando importancia dentro de las políticas públicas, lo cual se ha traducido en políticas educativas sustentadas en instrumentos legales. Dentro del Marco de la Reforma Educacional de los noventa, una de las líneas de acción propende al mejoramiento de la profesión docente, el cual abarca desde su trabajo en aula hasta el incremento de su remuneración. Como lo plantea Rojas (1998) *“aparte de la mejoría en equipamiento e infraestructura, los cambios en este período apuntaron a mejorar sus condiciones laborales, fuertemente socavadas tras la reforma de 1981, incrementando sus ingresos económicos, que hacia 1995 implicaron un 54,4% de aumento promedio respecto del valor de 1990”*.

En 1991, en el gobierno de Patricio Aylwin, se modifica el régimen laboral de los profesores, traspasándolos desde el Código del Trabajo, que rige las actividades

¹ Nuñez P, Iván (1999). Breve Historia de la Profesión docente en Chile. Disponible en: www.mineduc.cl/biblio/documento/Historia_Profesion_Docente_Chile.doc

privadas, a un Estatuto Docente, que establece una regulación nacional de sus condiciones de empleo. Respecto a este último punto, el gobierno, a través de dicho Estatuto, ha implementado diversas formas de aumentar las remuneraciones de los profesionales de la educación, mediante lo que se denomina Asignaciones Especiales del Personal Docente.

El propósito de esta investigación descriptiva - documental es conocer las disposiciones legales que regulan las asignaciones salariales, utilizando como eje central el Estatuto Docente, y caracterizar algunos de los distintos reglamentos, decretos y leyes que posean relación con la asignación económica sobre la Remuneración Básica Mínima Nacional de los Profesores.(RBMN)

Esta investigación tuvo como móvil inicial, el comprender nuestras propias remuneraciones, las cuales se ven incrementadas por algunas de estas asignaciones económicas, acerca de las cuales carecíamos de información suficiente para interpretarlas.

Las Asignaciones Especiales del Personal Docente y otros incentivos económicos.

Las remuneraciones de los profesores en Chile, está regulado por el marco legal del Estatuto Docente, el cual establece la Remuneración Básica Mínima Nacional y que se modifica cada año. Sobre esta renta, se asignan incentivos económicos establecidos en dicho Estatuto, y otros relacionados con leyes afines, que tienen como objetivo, mejorar las remuneraciones de los docentes, en concordancia con la política nacional de Fortalecimiento de la Profesión, impulsada por las políticas educacionales de la década del noventa y estableciéndose como uno de los pilares de la Reforma Educacional. A continuación se presentan las asignaciones contempladas tanto en el Estatuto Docente como en otras leyes.

a) Asignaciones contempladas en el Estatuto Docente.

La finalidad de las asignaciones económicas a los profesores, posee relación con un proceso de gradual recomposición de la estructura de los salarios docentes que ha significado una sostenida alza de los salarios reales, que entre 1990 y 2003 mejoraron en un 156%. Esta alza tiene como explicación las diferentes asignaciones entregadas por el Estatuto Docente, las cuales son:

1. Asignación de experiencia²

Es la Asignación por los bienios cumplidos en las condiciones que fija el reglamento 453 y 264. La asignación de experiencia se aplicará sobre la RBMN que determine la ley y consistirá en un porcentaje de ésta, que la incremente 6,76% por los primeros dos años de servicio docente y 6,66% por cada dos años adicionales,

² Estatuto Docente, capítulo IV, artículo 48, 2005.

debidamente acreditados, con un tope y monto máximo de 100% de la RBMN para aquellos profesionales que totalicen 30 años de servicios.

El reglamento especificará el procedimiento para la acreditación de los bienes. El tiempo computable para los efectos de percibir esta asignación, corresponderá a los servicios prestados en la educación pública o particular.

Los Beneficiarios de esta Asignación serán Docentes del Sector Municipal, Particular subvencionado y D.L. N° 3166³, con contratos indefinidos y acuerdo de excluirse de negociar colectivamente, respecto de un establecimiento.

2. Asignación por desempeño en condiciones difíciles.

La asignación de desempeño difícil⁴ corresponde a aquella entregada a los profesionales de la educación que ejerzan funciones docentes en establecimientos educacionales ya sean municipales o particulares subvencionados que presenten dicha característica.

Esta asignación especial se entrega de acuerdo a ciertos criterios tales como:

- a) Aislamiento geográfico y ruralidad: caracterizada por clima adverso, la distancia, las dificultades de movilización y comunicación con centros urbanos, necesidad de que el profesor resida en un ambiente rural;
- b) Condición de la población atendida: determinada por alumnos y comunidades de extrema pobreza, comunidades bilingües o biculturales.
- c) Especial menoscabo: determinado especialmente por las dificultades de acceso o inseguridad en el medio urbano.

Cada uno de estos criterios posee los siguientes indicadores:

³ Este Decreto Ley se refiere a los establecimientos traspasados a Corporaciones durante la década del 80.

⁴ Establecida en el reglamento 0292, Ley N° 19.070, artículo 50.

1. Aislamiento geográfico y ruralidad: a) distancia de la ciudad de referencia, b) tipo y condiciones de las vías de acceso, c) tipo y frecuencia de transporte público, d) condición de residencia del profesor, y e) número de docentes y cursos combinados multigrados.
2. Condición de la población atendida: a) índice de vulnerabilidad, b) tipo de alumnos atendidos por el establecimiento, y, c) situación domiciliaria de los alumnos
3. Especial menoscabo: a) promedio de alumnos por curso, b) tasa de denuncias de delitos del sub - sector, cuadrante o comuna, c) índice de pobreza de la comuna, d) nivel de dificultad del acceso al establecimiento urbano.

A su vez cada uno de estos indicadores es desglosado a través de una tabla, la cual se completa según características del establecimiento otorgándose un determinado puntaje a cada indicador.

Los criterios a utilizar en el cálculo de los puntajes dependerán si el establecimiento educacional es rural o urbano. Si es rural, se medirán de acuerdo los indicadores de los criterios “aislamiento geográfico y ruralidad” y “condiciones de la población atendida”. Si es urbano se medirán de acuerdo a los indicadores de los criterios “condición de la población atendida” y “especial menoscabo”.

Una vez obtenidos los puntajes, sumando los puntos de cada indicador, los secretarios regionales ministeriales ordenarán de mayor a menor los puntajes de los establecimientos postulantes. Posteriormente deberá registrarse el total de horas docentes de designación o contrato por nivel de cada establecimiento educacional postulante. En base a esta información, y en relación a los recursos asignados a la región, se determinará el porcentaje de asignación de desempeño en condiciones difíciles que corresponda a la escuela, a mayor puntaje se entregará una mayor asignación.

Esta asignación inicia su proceso de postulación cada dos años, el que está dirigido a las instituciones que puedan acceder a este beneficio.⁵ Una vez establecidos los porcentajes de asignación estos se dan a conocer a través de una resolución⁶.

El DAEM, mediante decreto alcaldicio, determinará a los profesionales de la educación que tienen derecho a la asignación por desempeño difícil, este derecho regirá por dos años laborales docentes. El control de los recursos asignados para desempeño en condiciones difíciles será efectuado por organismos competentes del Ministerio de Educación, de acuerdo a la normativa vigente.

3. Asignación por Perfeccionamiento⁷

*"La asignación de perfeccionamiento tendrá por objeto incentivar la superación técnico-profesional del educador"*⁸. Consiste en impulsar el progreso Técnico-Profesional de los profesores a través de la realización de cursos, actividades o programas de perfeccionamiento, de Pos-Título o Post-Grado Académico, en el CPEIP, Instituciones de Educación Superior autónomas o en instituciones acreditadas en el CPEIP, otorgándoles un aumento en las remuneraciones, permitiéndoles una carrera escalar⁹.

Al igual que para el artículo anterior, pueden obtener este beneficio los Docentes Sector Municipal y Docentes Sector Particular Subvencionado con contrato

⁵ Los secretarios ministeriales de educación, cada dos años, en el mes de octubre del último bienio, deberán poner a disposición de los sostenedores los instructivos y formularios para solicitar la declaración de establecimientos educacionales en condiciones difíciles. Con este objeto, los DAEM, corporaciones municipales y los sostenedores de establecimientos educacionales particulares subvencionados deberán presentar las solicitudes ante los departamentos provinciales de educación correspondientes hasta el 15 de noviembre del año de la convocatoria.

⁶ La resolución deberá suscribirse antes del 15 de enero del año siguiente al de la convocatoria y comenzará a regir el 1 de marzo de este último año y se mantendrá por dos para efectos del pago de la asignación.

⁷ Art. 49 Estatuto Docente, Arts. 110 a 117 D. 453/91, D.789/92 de Educación sólo sus artículos transitorios, de 13/11/92 pub. D.O. de 18.01.93; Dto. 192 de 20.05.99 Pub. D.O.12.07.99 y Dto.214/01 de Educación D.O. 30/08/01

⁸ Parte del artículo 49 de la Ley N° 19.070

⁹ Esta asignación busca entregar incentivos e incrementos salariales para los docentes con el fin de mantenerlos en la profesión, intentando romper la estructura excesivamente plana de los salarios docentes.

indefinido, siempre y cuando no excedan el máximo de 800 horas anuales en el caso de cursos o programas de perfeccionamiento.

El monto de la gratificación obedecerá a las horas de duración de cada programa, curso o actividad de perfeccionamiento, el nivel académico respectivo y el grado de relación con la función profesional que desempeña el docente. Teniendo un carácter mensual, imponible y tributable, con un tope máximo de hasta un 40% de la RBMN.

4. Asignación de Responsabilidad Directiva y Técnico – Profesional.¹⁰

Este artículo indica un beneficio económico que favorece a docentes que sirvan cargos directivos o técnicos-pedagógicos en el establecimiento educacional, como Directores, Directivos y docentes con Responsabilidad Técnico-Pedagógica, Jefes UTP, etc. Los cuales pueden pertenecer tanto al sector municipal, como al sector particular subvencionado, siempre y cuando cuenten con contrato indefinido y estén de acuerdo con excluirse de negociar colectivamente, en su establecimiento.

Este beneficio mensual especial, imponible y tributable se otorga en conjunto con el sueldo y para el caso de los directores puede corresponder hasta un 25% de la remuneración básica mínima nacional, para los directivos y jefes de Unidad Técnico pedagógica un 20% de éste y para los Docentes con responsabilidad Técnico-Pedagógica hasta un 15% de la RBMN, sin embargo, el monto preciso es determinado por el sostenedor de acuerdo a la matrícula del establecimiento y la jerarquía interna de los cargos directivos y técnicos-pedagógicos.

¹⁰ Art. 51 Est. Doc. y 120 a 124 del D. 453/91; Ley 19.933 Art.12 letra c

5. Unidad de Mejoramiento Profesional¹¹ (UMP)

La UMP, consiste en un beneficio económico para profesores, establecido en el artículo 54 del Estatuto Docente, que consiste en un bono fijo mensual, imponible, que beneficia a aquellos profesionales de la educación, que tengan una jornada igual o superior a 30 horas cronológicas, para uno o más empleadores (DFL 1/96).

Esta bonificación asciende a \$17.999 por 30 horas cronológicas de trabajo a Noviembre del año 2005 (Colegio de Profesores, 2006). Los docentes que pueden acceder a este beneficio corresponden a aquellos que se desempeñen en el Sector Municipal, Particular Subvencionado, Docentes D.L. 3.166. En el caso de los establecimientos particulares subvencionados, se contempla en el Dictamen N° 1226/54 de la Dirección del Trabajo.

Entre las observaciones que se realizan por parte del Ministerio, es que quedan exentos de este beneficio los docentes que desempeñan labores en el área administrativa de Educación, refiriéndose precisamente a los trabajadores de los DAEM y que sean profesores.

6. Complemento de la Unidad de Mejoramiento Profesional. (UMP)

En el año 1993 se realiza una modificación en la asignación del UMP para los docentes de establecimientos municipales que posean contrato por más de 30 horas cronológicas, produciéndose un complemento, que se asigna a aquellos docentes con una experiencia igual o superior a 12 años. Este complemento sólo se incrementa con los reajustes que se realizan al sector público, quedando exentos aquellos docentes que trabajen en el DAEM.

¹¹ Unidad de Mejoramiento Profesional, posee como sigla UMP, la cual se utilizará en adelante.

b) Otros Incentivos

En nuestro país tenemos sistemas de incentivos concretos tales como el SNED, el AVDI, y el AEP, los cuales describiremos a continuación.

1. SNED

El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados, siendo estos, colegios municipales y particulares subvencionados de educación básica y media los que a partir de 1996 y financiado por el Estado, reciben una compensación económica cuando su desempeño ha sido calificado de excelente. El SNED se aplica cada dos años, sin embargo, en el último tiempo la política educacional se ha focalizado en dos grandes objetivos: mejorar la calidad de la educación y lograr una mayor equidad en su distribución, posibilitando una mejor información sobre el resultado educativo del establecimiento escolar en particular; y estableciendo un incentivo a los docentes para mejorar la calidad de la enseñanza¹². Es en este contexto que el SNED se ha implementado y los criterios para ello están regidos por la Ley N° 19.410

Según Mizala y Romaguera (2006) *“El 90% de los montos asignados debe destinarse directamente a los profesores del establecimiento premiado y ser distribuido de acuerdo al número de horas cronológicas de desempeño, en tanto el 10% restante se destina a un incentivo especial para aquellos profesores que se hubiesen destacado en su labor; la forma de distribución de este 10% es definida por cada establecimiento. La subvención por desempeño de excelencia corresponde a un monto mensual por alumno, en pesos, y se entrega trimestralmente a los sostenedores de los establecimientos”*.

¹² Cuad. econ., dic. 2002, vol.39, no.118, p.353-394. ISSN 0717-6821

La subvención de excelencia que recibió cada docente de un establecimiento seleccionado por el SNED fue de \$ 260.245 el año 2000, y se ha incrementado en un 24% en términos reales, desde 1996

A continuación se pueden apreciar algunos datos representativos de lo que ha venido ocurriendo a partir del año 1996.

Tabla N° 1 Beneficiarios y recursos del SNED

| | 1996-97 | 1998-99 | 2000-01 |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Establecimientos Premiados | 2.274 | 1.832 | 1.699 |
| Docentes Premiados | 30.600 | 31.400 | 32.600 |
| % Sobre el total de Docentes del país | ----- | 27,3 % | 27,7 % |
| Monto promedio anual por docente (\$ año 2000) | 209.739 | 221.401 | 260.245 |

(Mizala y Romaguera, 2006)

2. AVDI

La Asignación Variable por Desempeño Individual, el mejoramiento de la calidad de la educación y el reconocimiento a los méritos de aquellos docentes que han sido evaluados como destacados impartiendo clases en el sector municipal, son los propósitos que persigue esta asignación¹³. Solamente pueden postular los profesionales de este sector y según el procedimiento establecido en el artículo N° 70, del Estatuto Docente.

¹³ Marco Legal: Ley N° 19.933, de febrero de 2004.

Cuadro N° 1:



Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI)

- Se postula de manera voluntaria.
- Se debe rendir una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos correspondiente a su nivel y subsector de aprendizaje (último trimestre).
- Tendrá una duración de 4 años (comienza al año siguiente de la rendición de la prueba).
- Aumento de salarios entre un 25 y 15% de la RBMN (Remuneración Básica Mínima Nacional) según nivel de desempeño en la evaluación docente y en la prueba:

| Resultado Evaluación \ Prueba | Destacado | Competente |
|-------------------------------|-----------|------------|
| | Destacado | 25% |
| Competente | 15% | 15% |

(Colegio de profesores, 2006)

La prueba deberá rendirse dentro de los 12 meses siguientes a la comunicación de los resultados de la evaluación del desempeño docente. La prueba es única, de carácter nacional y se rinde durante el mes de noviembre

3. AEP

La Asignación de excelencia pedagógica corresponde a un Programa voluntario del Ministerio de Educación, que busca fortalecer la calidad de la educación mediante el reconocimiento del mérito profesional de los docentes.

El Programa cuenta con dos instrumentos de evaluación para medir conocimientos, habilidades y competencias de los docentes de aula, correspondiendo a la elaboración de un portafolio pedagógico y la aplicación de una prueba escrita. Todos los docentes deben contar al menos con un bienio de ejercicio profesional al vencimiento del proceso de postulación.

Conclusión

Las asignaciones descritas en esta investigación documental, tienen la función de aumentar las RBMN de los docentes, como una respuesta a las políticas de financiamiento educacional de la década de los 80, y que tienen como objetivo otorgar compensaciones económicas al profesorado que vio su salario fuertemente reducido, producto del estancamiento de los mismos.

Estas asignaciones, establecidas dentro del marco legal del Estatuto Docente, están destinadas mayoritariamente a profesores del Sector Municipal, Particular Subvencionados, y del D.L. 3166 de las Corporaciones, estando exentos los docentes del sector privado, quienes no necesariamente se rigen por el Estatuto (por lo general son contratados bajo las condiciones legales que establece el Código del Trabajo).

Estas asignaciones, desde 1991, han permanecido a través del tiempo, y se han incrementado con el surgimiento de nuevos incentivos económicos, a través de los cuales, el Estado pretende obtener mayor eficiencia y efectividad al interior del Sistema Educativo.

Estas gratificaciones han sido determinadas bajo la lógica de la Reforma Educativa en el llamado Fortalecimiento de la Profesión Docente, relacionado con la dignificación de las condiciones laborales y con el objetivo de promover la carrera docente, incentivando la entrada de nuevos profesores al gremio.

Cabe preguntarse si, después de 15 años de incorporación de nuevos incentivos al profesorado, estos ¿se han traducido en un mejoramiento en la calidad de la educación?

A nuestro juicio, estas asignaciones, si bien representan una mejor calidad de vida para el docente, no trascienden más allá de ser sólo incentivos económicos personales, que no tienen correspondencia directa con avances significativos en la calidad de la educación.

Siguiendo la lógica de mercado que impera en la actualidad, se establecería la proporción que a mayor incentivo económico, mayor productividad, lo que en educación se traduciría en la obtención de mejores resultados en el logro de los aprendizajes. Sin embargo, creemos que, las variables que influyen en el sistema educacional, son multidimensionales, por lo que dicha "lógica" no se ajusta totalmente a la realidad del sector educativo.

Como resultado de una discusión interna, podemos afirmar que no estamos totalmente de acuerdo con la méritocracia excesiva que se genera a raíz de estos incentivos económicos, pero, sí concordamos en que la incorporación de estos pueden tener ciertos efectos positivos en la calidad de la gestión de los establecimientos y en una mayor accesibilidad de los alumnos al sistema (como por ejemplo el desempeño en condiciones difíciles), afectando sólo de manera tangencial la calidad de los aprendizajes.

Bibliografía

CPEIP (2006). "Área de Acreditación y Evaluación Docente" disponible en:
www.rmm.cl/index_sub.php?id_seccion=1213&id_portal=204&id_contenido=3212

Colegio de Profesores (2006). "Presentación Sistema 2006". Disponible en:
servicios.colegiodeprofesores.cl/colprof/evaluacion_docente/Presentación%20Sistema%202006.ppt

Ministerio de Educación (1991). "Estatuto Docente". D.F.L N° 1. Diario Oficial de 22 enero 1997.

Mizala, A. y Romaguera, P. (2006). "El sistema nacional de evaluación del desempeño docente (SNED) en Chile". Disponible en:
www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=Preal%20Publicaciones%5CLibros&Archivo=12-MP.pdf -

Mizala, A. y Romaguera, P. (2006) "Evaluación del Desempeño e Incentivos en la educación chilena". Disponible en:
www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071768212002011800004&Ing=es&nr m=iso

Mizala, A. y Romaguera, P. (2006) "Regulación, Incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile". Disponible en:
www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_2002/site/pags/20030327162452.html

Núñez P, Iván (1999). Breve Historia de la Profesión docente en Chile. Disponible en:
www.mineduc.cl/biblio/documento/Historia_Profesion_Docente_Chile.doc

Red maestros de maestros (2006) "Asignación de Excelencia Pedagógica" Disponible en: www.rmm.cl/index_p.php?id_contenido=1&id_seccion=4&id_portal=1