

El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) en Chile¹

Alejandra Mizala²
Pilar Romaguera

I. Introducción

El tema educacional ha alcanzado una enorme relevancia en los últimos años, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. La razón de esto reside; por una parte, en la evidencia que muestra la importancia de la educación para la sociedad, la economía y su rol en la distribución del ingreso. Por otra parte, se ha constatado que en muchos países en desarrollo, si bien se ha superado el problema de cobertura educativa, aun subsisten problemas con la calidad educativa y la distribución de la misma entre distintos segmentos de la población.

Uno de los elementos que siempre se discute en relación con la calidad de la educación es la necesidad de exigir rendición de cuentas a los establecimientos educativos y sus profesores. La rendición de cuentas (*accountability*) consiste en que los gobiernos u otras organizaciones generen información que permita evaluar a los colegios. Esta información es útil para los padres, quienes de esta forma pueden ejercer presión para mejorar el establecimiento escolar, o ejercer la elección de colegios y cambiar a sus hijos a un colegio con mejores resultados si es que hay libre elección de colegios.

La rendición de cuentas es muy importante porque existe una asimetría de información entre las escuelas y las familias, es costoso para la familias poder tener información relevante y actual acerca de lo que está ocurriendo con la escuela, y esta última no tiene necesariamente los incentivos para entregar información a los padres. Asimismo, existen diferentes capacidades de obtener información acerca de las escuelas, dependiendo del nivel cultural y socioeconómico de las familias. La rendición de cuentas es particularmente relevante en países como Chile, donde los padres pueden elegir el colegio al cual envían a sus hijos y por tanto es importante que éstos puedan acceder a buena información para poder tomar decisiones. Padres bien informados pueden ejercer presión para mejorar la calidad del sistema educativo.

Otro elemento que se discute en relación a la calidad de la educación, y que está muy ligado a la rendición de cuentas, es la estructura de incentivos que enfrentan los docentes. La interrogante aquí es si la estructura de remuneraciones y la carrera profesional de los docentes genera los incentivos para mejorar su desempeño, tema que abordaremos en la siguiente sección de este documento.

¹ Trabajo presentado en Conferencia XXXXXXXXXXXXX

Este trabajo se basa en dos trabajos anteriores publicados por las autoras: “Sistemas de incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile” y “Evaluación del desempeño e incentivos en la educación chilena”

²Centro de Economía Aplicada Depto. de Ingeniería Industrial Universidad de Chile

En el contexto de esta discusión, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) aplicado en Chile desde 1996, busca; por una parte, mejorar el sistema de incentivos al que están enfrentados los docentes y; por otra parte, generar información comparable acerca del desempeño de los establecimientos educacionales. Esta política está orientada a todos los establecimientos del país que reciben financiamiento estatal, sean administrados por los municipios (establecimientos municipales) o administrados por el sector privado (establecimientos particulares pagados)³.

Nuestro trabajo está organizado de la siguiente forma. En la segunda sección se discuten la estructura salarial y la carrera profesional de los docentes y algunas soluciones que se han intentado implementar para hacer frente a estas características de la carrera docente. En la tercera sección se describe la forma como se ha puesto en marcha el SNED en Chile y en la cuarta sección se presentan las percepciones de los directores de escuelas y profesores respecto del SNED. El trabajo finaliza con algunos comentarios.

II. Experiencia internacional con evaluación del desempeño docente y pago de incentivos

Tanto la estructura salarial como la carrera profesional de los docentes enfrentan problemas desde el punto de vista de los incentivos que generan.

Respecto de la estructura salarial, en Chile como en otros países Latinoamericanos, ésta tiene el problema que se paga igual por diferentes esfuerzos y habilidades, no diferencia entre quienes tienen mayor educación, se encuentra desvinculada de las actividades desarrolladas en los establecimientos escolares y considera la antigüedad como la principal razón de los aumentos salariales (Mizala y Romaguera, 2000c).

En relación a la carrera profesional, ésta en general está asociada con ascensos que implican el abandono del aula por parte de buenos profesores, y que muchas veces dependen de la jubilación o el retiro de quienes ocupan puestos superiores en la escala jerárquica. Esto hace que no se incentive a los mejores docentes a continuar su perfeccionamiento.

Estos problemas han llevado a los economistas que trabajan en el área de la educación a insistir en la necesidad de reformar las estructuras salariales docentes e introducir sistemas de incentivos. Si bien esta no es la única forma de mejorar la calidad de la educación, sí constituye un mecanismo necesario para apoyar los cambios que se están implementando en el sector.

La propuesta de introducir incentivos en educación es complementaria a otras propuestas que buscan introducir mecanismos de mercado y competencia en el sector vía subsidios a la demanda por educación (vouchers). La introducción de incentivos está relacionada con la oferta educativa.

³ En Chile existen tres tipos de establecimientos educacionales: los municipales que representan un 53.7% de la matrícula escolar, financiados por el estado y administrados por los municipios, los particulares subvencionados que representan un 35.8% de la matrícula, se financian con la subvención por alumno que otorga el estado y son administrados por el sector privado y los particulares pagados que operan sólo en base a las contribuciones de los padres y representan un 8.9% de la matrícula escolar. El resto, 1.6% de la matrícula, corresponde a corporaciones de administración delegada (establecimientos técnico-profesionales), financiadas por el estado y administradas por el sector privado.

En el caso de la educación hay una falla de mercado que parece particularmente relevante y es que se trata de un mercado en que no se puede identificar adecuadamente la calidad del producto. Es decir, si los padres y la comunidad no pueden diferenciar un buen colegio de un mal colegio, es probable que puedan surgir un mayor número de malos colegios (Savedoff, 1997 y González, 2000).

Las soluciones para estas fallas no pasan por ignorar al mercado, sino por mejorar su funcionamiento, y para ello junto con generar indicadores de calidad y hacer transparente los resultados educativos, se deben establecer los incentivos adecuados. Entre los esquemas de incentivos que se han propuesto se cuentan: (a) los pagos por mérito, (b) las carreras escalares, (c) el pago por competencias y (d) los incentivos al nivel de establecimientos escolares (school awards). En lo que sigue revisaremos brevemente cada uno de ellos⁴:

(a) Los pagos por mérito

Los pagos por mérito fueron utilizados en algunos distritos escolares de EE.UU. en los años ochenta. Consiste en otorgar bonos monetarios individuales a aquellos docentes que cumplan determinados requisitos. Estos esquemas enfrentaron enormes dificultades y en la actualidad prácticamente no se aplican; en general las experiencias que sobreviven corresponden a la educación privada (Murnane y Cohen, 1986; Richards 1985; Johnson 1984; Hanushek, 1994).

Entre las críticas más importantes que ha recibido este tipo de incentivos se encuentran: (i) la dificultad de la medición del desempeño del profesor individual dada la complejidad del producto educacional, (ii) los resultados educacionales difícilmente pueden adjudicarse a un solo profesor, ya que se trata de un trabajo en equipo (iii) se incentiva un comportamiento individualista, ignorando la necesaria interdependencia y trabajo en equipo que debe existir en el proceso educativo (iv) dada la dificultad de establecer estándares de evaluación es fácil utilizar el pago de incentivos como represalia y no como estímulo, (v) se recompensa a unos pocos maestros pero no eleva el nivel general de la enseñanza; de hecho, no existe evidencia de que la implementación de los programas de pago por mérito en EEUU hayan mejorado el rendimiento de los alumnos ni el desempeño de los profesores (Cohn, 1996; Murnane y Cohen, 1986).

(b) Las carreras escalares

La carrera escalar 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. Con este fin la promoción no se basa únicamente en la antigüedad, sino en función de requerimientos conocidos con anticipación por los docentes como, por ejemplo, cursos de capacitación, acreditación de su experiencia y su desempeño.

Se argumenta que, a diferencia de los pagos por mérito, las carreras escalares no obligan a competir por una determinada suma de dinero a los docentes de un mismo establecimiento escolar, la cual será asignada a sólo a algunos de ellos. Todos aquellos docentes que satisfacen los requisitos exigidos para pasar de un escalón a otro obtienen su certificación profesional. Sin embargo, se critica a las carreras

⁴ Un análisis detallado de cada una de ellas se puede encontrar en Morduchowicz (2001)

escalares debido a que continúan remunerando y promoviendo la uniformidad, aunque ahora dentro de una misma categoría.

Algunas experiencias de carreras escalares buscando una mayor diferenciación salarial entre los docentes han intentado crear cargos nuevos, pero muchas veces estos cargos no están relacionados con las necesidades de los establecimientos educativos. En otros casos han retirado a los buenos profesores de las aulas de clases para "premiarlos" con cargos administrativos, con el consecuente impacto negativo sobre el desempeño de los alumnos (Malen, Murphy y Hart, 1988; Brandt, 1990).

A nivel latinoamericano México ha implementado una carrera escalar. Ornelas (2001), Lopez-Acevedo y Salinas (2000) y Santibañez (2002), describen y analizan la experiencia mexicana. La carrera magisterial mexicana es manejada en conjunto por el Ministerio de Educación y el sindicato de profesores (SNTE) y su objetivo ha sido recompensar a los profesores sobre la base de su educación, experiencia, capacitación y desempeño laboral, este último medido a través de pruebas a los profesores y estudiantes. De acuerdo a Santibañez (2002) la carrera magisterial sólo premia parcialmente aquellas características de los profesores que tienen impactos positivos en el aprendizaje de los estudiantes. En particular, la autora sugiere que es necesario que la carrera magisterial premie en mayor medida a aquellos profesores que demuestran conocer bien los temas que enseñan, así como a aquellos que se han educado en instituciones más competitivas, como es el caso de las universidades tradicionales. Por su parte Ornelas (2001) destaca que esta política ha generado conductas no deseadas entre los profesores como la falta de cooperación y el aumento de la competencia al interior de los establecimientos educativos; asimismo, argumenta que muchas veces son promovidos aquellos maestros que muestran mayor obediencia a las directrices sindicales y no necesariamente se retribuye a quienes hacen mejor su trabajo. No obstante, el autor rescata el que esta experiencia ha permitido que los docentes acepten la evaluación externa y las pruebas objetivas, alcanzando legitimidad la rendición de cuentas.

(c) El pago por competencias

En este sistema se considera que los docentes deben cumplir con determinadas competencias para realizar bien su trabajo, por ejemplo: (i) competencias relacionadas con la instrucción dentro del salón de clases, lo que significa tener conocimientos profundos de las materias que enseña (ii) competencias en otras áreas de la educación, como por ejemplo, la tutoría de los alumnos, la evaluación de materiales didácticos y el desarrollo de prácticas curriculares innovadoras (iii) competencias de liderazgo y administración, las que fortalecen el proceso de autonomía escolar y permiten actividades como la coordinación de equipos, guía a otros docentes de la escuela, desarrollo de proyectos institucionales y administración de los recursos (Odden y Kelley, 1997).

En realidad hoy en día los docentes realizan muchas de estas tareas; sin embargo, muchos de ellos no tienen la preparación suficiente o adecuada para llevarlas a cabo con éxito, o en su defecto, no reciben un pago diferencial por realizarlas (Odden y Kelley, 1997).

Buscando tomar en cuenta estos aspectos se ha generado recientemente en EE.UU. un sistema de pagos por competencias en las tres áreas antes mencionadas. Este sistema vincula el salario docente con la acreditación de estas competencias, permitiendo incrementar el salario de acuerdo a las características y la evolución de cada docente. Este sistema no establece una carrera escalar propiamente, sino

fundamentalmente un incremento salarial asociado a la demostración de determinadas competencias.

Un caso en que se intentó aplicar parcialmente el pago por competencias en América Latina fue la política de salarios al mérito en Bolivia. Esta política fue rechazada por los docentes, luego de que un 60% de los inscritos reprobaron el examen de suficiencia que tenían que rendir (Mizala, Romaguera y Reinaga, 2000b).

(d) Incentivos a los establecimientos escolares

La experiencia poco exitosa con los salarios por mérito llevó a desarrollar sistemas de incentivos grupales. Estos premios se asignan a grupos de docentes o a una escuela completa, en la medida que logran alcanzar objetivos educativos previamente determinados; por ejemplo, mejoras en las pruebas estandarizadas de rendimiento, aumento de tasas de retención, disminución del ausentismo de alumnos y docentes, desarrollo de proyectos escolares, etc.

Estos incentivos pueden estar orientados a fomentar procesos (ex ante) o el logro de determinados resultados (ex post).

Dada su reciente aplicación la evaluación sobre su contribución a la mejora en la calidad educativa es escasa (Richards y Ming Sheu, 1992). No obstante, existe cierto consenso en que uno de los efectos más significativos de los incentivos a grupos de docentes o escuelas es que generan comportamientos de colaboración en la búsqueda de objetivos comunes. Se espera que estos sistemas generen cambios internos en la organización de las escuelas y motiven a los docentes a trabajar en conjunto para conseguir el premio.

En EE.UU. existen varios estados y algunos distritos escolares que han adoptado este tipo de incentivos, es el caso de South Carolina, Georgia, Indiana, Kentucky, Texas, North Carolina and Tennessee (Richards y Ming Sheu, 1992; Cornett and Gaines, 1994; Ladd, 1999; Clotfelter y Ladd, 1996)

En América Latina el único caso en que se ha aplicado un sistema de incentivos a las escuelas es Chile con el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) que comenzó en 1996. Este consiste en un premio en dinero a todos los profesores de los establecimientos educacionales seleccionados por su excelente desempeño.

A pesar de que hay escasas evaluaciones de sus impactos, las perspectivas que ofrece este esquema han llevado a considerarlo como una alternativa innovadora a incorporar en la agenda de las políticas educativas.

III. El caso del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente en Chile⁵

¿Qué es el SNED?

⁵ Para mayores detalles ver Mizala y Romaguera (2000a y 2002)

El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED) se aplica en el país a partir de 1996. Este identifica a los colegios que reciben subvención estatal (tanto particulares subvencionados como municipales) de mejor desempeño en cada región.

El SNED es un premio al desempeño de los docentes que busca incrementar su motivación. Adicionalmente, se transforma en una guía al entregar información a la comunidad escolar sobre la calidad de los colegios, integrando la medición de distintos aspectos relacionados con la calidad de la enseñanza y comparando establecimientos que atienden a una población similar en cuanto a sus características socioeconómicas.

El SNED establece que los establecimientos cuyo desempeño califica de excelente, recibirán como incentivo una subvención de excelencia. Esta es otorgada cada dos años, en base a una selección de dichos establecimientos que, en total representan el 25% de la matrícula regional. Está establecido que el 90% de los montos asignados debe destinarse directamente a los profesores del establecimiento de acuerdo a sus horas cronológicas, en tanto la distribución del 10% restante es definida por cada centro educacional. La subvención por desempeño de excelencia, finalmente, corresponde a un monto en pesos que se entrega durante dos años.

El SNED ha sido aplicado en cuatro ocasiones: 1996-97; 1998-99; 2000-01; y recientemente en marzo de este año se conocieron los colegios que están recibiendo la subvención de excelencia durante el período 2002-03. El índice SNED se calcula en base a información pasada, es decir, en esta ocasión se seleccionaron los establecimientos que van a recibir la subvención de excelencia durante este año y el próximo (2002 y 2003), en base a la evaluación de su desempeño, según la última información disponible hasta el año 2001.

Un sistema de evaluación como el SNED enfrenta dos grandes desafíos de diseño. Primero, cómo comparar los resultados del proceso educativo entre establecimientos que atienden a una población escolar muy disímil, proveniente de distintos estratos socioeconómicos, y segundo, qué indicadores deben ser utilizados en esta evaluación.

¿Cómo se Comparan los Resultados entre Colegios?

El SNED es un sistema de evaluación de los docentes que tiene como componente principal los resultados académicos de los alumnos, medidos a través de la prueba SIMCE. Sin embargo, este test presenta dificultades de comparabilidad entre establecimientos, dado que sus resultados están, en parte, determinados por las características socioeconómicas de las familias de los estudiantes.

Para suplir esta deficiencia y comparar establecimientos de similares características, tanto socioeconómicas, de tipo de enseñanza, como geográficas, el SNED construye "grupos homogéneos" a nivel regional.

Para formar estos grupos homogéneos, los establecimientos de cada región se clasifican, en primer lugar, dependiendo de si son rurales o urbanos, y, luego, si son de enseñanza básica o media. Después, dependiendo de las características socioeconómicas de los alumnos que asisten a ellos (ingreso del hogar, educación de los padres, índice de vulnerabilidad del establecimiento escolar), se determinan grupos al interior de estas clasificaciones a través de la técnica estadística de análisis de conglomerados. Además se conforma un grupo homogéneo que agrupa en cada región a los establecimientos que imparten educación especial, orientada a niños con

distintos tipos de discapacidades. En la aplicación del SNED 2002-03 se formaron 109 grupos homogéneos a nivel nacional.

¿Qué indicadores utilizar? Factores e Indicadores del SNED

La ley que creó el SNED estableció que la medición del desempeño de los establecimientos educacionales debía considerar los siguientes factores: efectividad, superación, iniciativa, mejoramiento de las condiciones de trabajo y adecuado funcionamiento del establecimiento, igualdad de oportunidades e integración y participación de profesores, padres y apoderados.

Estos criterios se miden a través de un conjunto de indicadores, que representan los aspectos específicos a ser evaluados. El cuadro 1 muestra los factores, los ponderadores y los indicadores asociados a cada factor. Los factores de efectividad y superación tienen una ponderación de 37% y 28% respectivamente.

Con estos factores se construye un Índice SNED, que se estima para cada uno de los recintos escolares del país. Finalmente, se seleccionan las escuelas con mayor puntaje, hasta completar el 25% de la matrícula escolar de cada región del país.

Como se observa, un criterio central en el SNED es el puntaje obtenido por el colegio en las pruebas SIMCE en los distintos niveles escolares. En este sentido, si bien el SNED considera algunos indicadores de proceso, pone el énfasis en los resultados del proceso educativo. Por otra parte, el SNED considera tanto el nivel de puntaje en las pruebas estandarizadas (efectividad), como su evolución en el tiempo (superación).

Hay que hacer notar que un tema importante del sistema educativo se refiere al problema de la discriminación en contra de determinados alumnos por parte de los establecimientos escolares. El SNED penaliza las conductas de discriminación y sanciones indebidas a los estudiantes. Es decir, aquellos establecimientos que caen en esto, ven reducido su puntaje y, por tanto, disminuyen su probabilidad de acceder a la subvención de excelencia. Se debe reconocer, sin embargo, que la discriminación es un tópico complejo de enfrentar en los sistemas educativos basados en la libre elección de colegios y, por ende, es un problema que va más allá del SNED.

Cuadro 1: Factores e Indicadores del SNED

Factor (ponderador)	Indicador
Efectividad (37%)	- SIMCE (lenguaje y matemáticas, últimas pruebas disponibles) 4° año enseñanza básica 1999; 8° año enseñanza básica 2000; 2° año enseñanza media 1998
Superación (28%)	- Diferencia promedio SIMCE (últimas dos pruebas disponibles para cada nivel) 4° año enseñanza básica 1999-96; 8° año enseñanza básica 2000-1997; 2° año enseñanza media 1998-94
Iniciativa (6%)	- Encuesta al establecimiento sobre sus actividades e iniciativas.
Mejoramiento condiciones de trabajo (2%)	- Clasificación del establecimiento en sistema de inspección del Ministerio de Educación

Igualdad de oportunidades (22%)	<ul style="list-style-type: none"> - Tasas de retención y aprobación de alumnos - No existencia de prácticas discriminatorias. Entre ellas: cancelación de matrícula a alumnos repitentes; cancelación de matrícula a alumnas por razones de embarazo o maternidad y negación de matrícula a postulantes, a pesar de existir vacantes. - No existencia de sanciones indebidas sobre los alumnos. Entre otras: medidas disciplinarias por razones distintas a su comportamiento; retención de certificados de estudios y/o licencia; negar el acceso al establecimiento.
Integración de profesores y apoderados (5%)	<ul style="list-style-type: none"> - Encuesta a los establecimientos sobre actividades de información e integración - Encuesta SIMCE a padres sobre calidad del recinto educacional.

Fuente: Ministerio de Educación de Chile

Número de Colegios y Profesores Premiados

La subvención de excelencia que actualmente reciben los profesores es de 279.000 pesos chilenos al año, cifra ligeramente superior a los 219.000 que obtenían en 1996 cuando comenzó este sistema. Esta cifra actualmente equivale a medio salario adicional al año para un docente que trabaja 36,3 horas semanales.

En la primera aplicación del SNED se premió a 30.600 profesores provenientes de 2.274 establecimientos. Estas cifras han ido variando y así se tiene que en el período 1998-99 se distingue a 31.400 profesores (27,3% del total); en los años 2000-01 se hace lo mismo con 32.600 profesores (27,7% del total) y, finalmente, en la actual aplicación (2002-03) el mérito toca a 34.400 docentes (27,7% del total), los que trabajan en 1.863 recintos educacionales (19,7% del total). En cada una de estas aplicaciones se premió al equivalente de un 25% de la matrícula escolar, por región.

Cuadro 2: Establecimientos y Profesores Premiados por el SNED

	1996-97	1998-99	2000-01	2002-03
- Establecimientos premiados	2.274	1.832	1.699	1.863
- Docentes premiados	30.600	31.400	32.600	34.400
- Subvención de excelencia por docente (promedio anual, en Ch\$ del 2001)	219.177	231.364	271.956	279.000
- Presupuesto total SNED (miles millones de Ch\$ del 2001)	6.707	7.265	8.866	9.598

Fuente: Ministerio de Educación de Chile

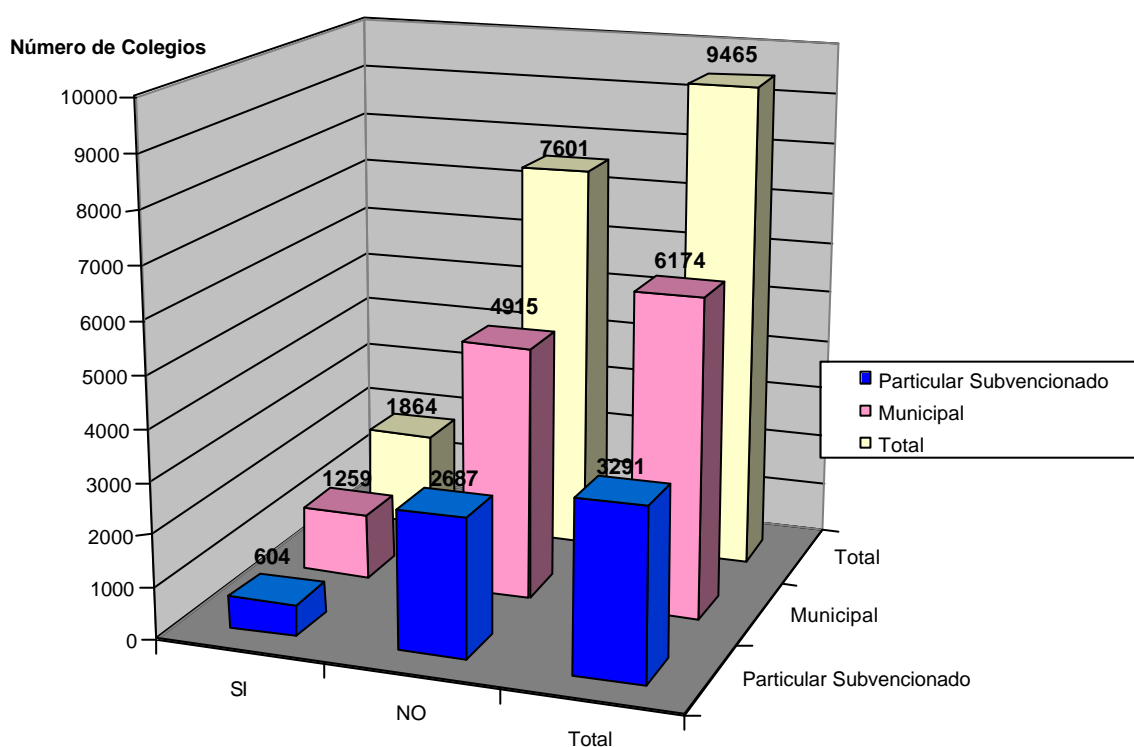
Nota: El universo de establecimientos que podrían haber recibido el premio era de 9060 en 1998, 9247 en el 2000 y 9465 en el 2002. El universo de profesores era de 114833 en 1998, 117900 en el 2000 y alrededor de 124.000 en el 2002. El tipo de cambio promedio del año 2001 fue de Ch\$ 634,9 por dólar de EE.UU.

Establecimientos Particulares Subvencionados vs. Municipales

De los establecimientos premiados en el SNED 2002-03, un 67% de ellos son municipales (1.259 establecimientos), mientras que el 33% corresponde al sector particular subvencionado (604 establecimientos). Cabe destacar que estas

proporciones son muy similares a la participación que cada dependencia tiene en el total de colegios del país. A nivel nacional, existen 6.174 establecimientos municipales (65% del total) y 3.291 establecimientos particulares subvencionados (35% del total). Por lo tanto, es posible concluir que el SNED premia en forma similar a los colegios municipales (20,4%) y particulares subvencionados (18,4%)⁶. (Gráfico 1)

Gráfico 1:
Establecimientos Premiados SNED



IV. La percepción de los actores: directores y docentes

Percepción de Directores de Escuela

⁶ Esto que ejemplificamos con los resultados del SNED 2002-03 se verifica para cada una de las sus aplicaciones anteriores.

La percepción de los directores de establecimientos educacionales se recogió a partir de entrevistas⁷ y encuestas⁸. Las entrevistas en profundidad permitieron concluir lo siguiente:

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

ii. Con respecto a la capacidad del SNED para motivar a los profesores y lograr cambios positivos en su desempeño, se observarían elementos que dificultan el logro de este objetivo, a saber: la falta de información y difusión del premio impide que la escuela se sienta en competencia por lograr ser seleccionada como escuela ganadora; la cultura docente tiende a la compensación igualitaria de esfuerzos y resiste la distinción entre docentes y entre escuelas, situación que se refleja en la “subutilización” del 10% especial para repartir entre los profesores más destacados de la escuela.⁹

iii. Los directores sostienen que el premio al desempeño tendrá mayor gravitación en la medida en que los establecimientos compitan por obtenerlo; si no hay suficiente información difícilmente se producirán efectos estimulantes sobre los establecimientos no seleccionados. Sin embargo, se reconocen avances en el tiempo. Se sugiere que los padres se incorporen a la red de actores informados respecto del premio y sus características, de forma que el SNED sea un elemento coadyuvante en la selección de establecimientos de calidad.

iv. Adicionalmente, los directores recalcan la importancia de que el sistema sea transparente; que se conozca con anticipación la información utilizada y la metodología de cálculo para rankear los establecimientos. Se considera que desmotiva a la comunidad escolar (en una región) si un establecimiento es premiado sin merecerlo.

La encuesta realizada a directores de establecimientos subvencionados entrega información complementaria sobre su percepción, en relación a temas de diseño e implementación del SNED. Ello permite profundizar en algunos aspectos destacados en las entrevistas; en particular, en la aparente contradicción que existe entre la resistencia a aceptar el SIMCE como instrumento de evaluación, y las demandas por contar con indicadores objetivos e información transparente.

En referencia a temas de diseño se plantearon las siguientes preguntas:

⁷Se realizaron 32 entrevistas semi-estructuradas, a directores de establecimientos subvencionados en las regiones V y Metropolitana el año 1999; luego de dos aplicaciones del SNED.

⁸ Se realizó una encuesta a 110 directores de establecimientos subvencionados (particulares y municipales) de las regiones V, X y Metropolitana el año 1999. Se seleccionó un número equivalente de establecimientos que habían obtenido la subvención de excelencia del SNED y aquellos que no la habían obtenido.

⁹ Esto se refiere a que gran parte de los establecimientos han tenido dificultad para establecer criterios sobre cómo asignar el 10% de la subvención que recibe el establecimiento para profesores destacados; muchos de ellos han optado por una distribución uniforme de esta asignación, entre el conjunto de docentes del establecimiento escolar.

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

En general, las respuestas tienden a evaluar en forma positiva el diseño, si bien un porcentaje importante de entrevistados lo califica de complejo. Este parece ser un buen resultado para una política educacional que no está dentro de la cultura tradicional de los docentes en Chile.

Percepción de los Profesores

Se realizó también una encuesta a una muestra aleatoria de profesores del Gran Santiago, para conocer su percepción sobre el SNED.¹⁰

Los docentes mostraron un significativo grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones:

- ?? El Ministerio de Educación debe aplicar un mecanismo de evaluación del desempeño de los establecimientos particulares subvencionados y municipales (74.7% está de acuerdo o muy de acuerdo)
- ?? Es importante que se reconozca que hay establecimientos que se desempeñan mejor que otros (87.6 % está de acuerdo o muy de acuerdo)

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

- ?? La entrega de un premio de excelencia por desempeño a los profesores contribuye a mejorar la calidad de la educación (55.6% está de acuerdo o muy de acuerdo);
- ?? El incremento de las remuneraciones de los profesores debe estar relacionado con una evaluación del desempeño docente (58.3% está de acuerdo o muy de acuerdo);

¹⁰ El trabajo de campo se desarrolló desde el 26 de noviembre de 1998 al 6 de enero de 1999, utilizando encuestadores. Se trabajó con una muestra aleatoria de 400 profesores del Gran Santiago, obtenida en dos etapas: (i) a partir de la selección aleatoria de 50 establecimientos premiados y 50 establecimientos no premiados por el SNED (42 establecimientos municipales y 58 establecimientos particulares subvencionados); (ii) se seleccionaron aleatoriamente 4 profesores por establecimiento. Se entrevistaron efectivamente a 355 profesores (48 establecimientos premiados y 50 no premiados).

Sin embargo, aún en estos dos aspectos, tradicionalmente cuestionados por el gremio docente y sobre los cuales en las entrevistas los directores manifestaban una alta preocupación, las respuestas señalan una opinión relativamente positiva. Este resultado es interesante, dado que mostraría un cambio en la actitud de resistencia a esquemas de evaluación docente.

IV. Comentarios finales

El SNED es un sistema de evaluación del desempeño docente ligado a incentivos monetarios que se inserta en el esquema de incentivos grupales al conjunto del establecimiento escolar.

Sistemas de evaluación y premios grupales a las escuelas se han aplicado con relativo éxito en distintos estados y distritos escolares de EE.UU.. En el caso de Chile el sistema tiene alcance nacional, ya que incluye a todos los establecimientos que reciben financiamiento público en el país.

El SNED busca, por una parte, mejorar la información disponible para los padres de familia y las autoridades educacionales y; por otra parte, romper la estructura muy aplanada de las remuneraciones docentes, ligando parte de éstas al desempeño educacional.

El SNED se ha perfeccionado en el tiempo, se han construido mejores indicadores para cada uno de los factores y se ha mejorado la información disponible. Este proceso debiera seguir adelante en la medida que se perfeccionen los distintos instrumentos (encuestas a padres y a establecimientos) con los que se recoge información acerca de las características de los establecimientos y de las familias cuyos hijos asisten a éstos.

El SNED ha premiado a alrededor del 27% de los docentes en cada una de sus aplicaciones, con un monto de recursos que es más o menos equivalente a un décimo tercer salario. El número de establecimientos premiados es alrededor del 19%.

El sistema aplicado se ha mantenido en el tiempo y poco a poco se ha difundido entre los docentes. Estos últimos, a pesar de su tradicional rechazo a las evaluaciones de desempeño que privilegian el producto educativo, tienen una percepción positiva del SNED. Los directores de establecimientos también tienen una percepción positiva del sistema, ya que piensan que efectivamente les permite motivar a los docentes del establecimiento que dirigen.

Referencias

- Brandt, R.M., Incentive pay and career ladders for today's teachers: A study of current programs and practices. Albany: State University of New York, 1990
- Clotfelter, C.T. y H. Ladd, "Recognizing and rewarding success in public schools" en H. Ladd (ed) *Holding Schools Accountable: Performance Based Reform in Education*, The Brookings Institution, 1996.
- Cohn, E., "Methods of teacher remuneration: merit pay and career ladders" en Becker y Baumol (eds) *Assessing Educational Practices: The Contribution of Economics* The MIT Press, 1996.
- Cornett, L.M. y G.F. Gaines, "Reflecting on ten years of incentive programs: The 1993 SREB Career Ladder Clearinghouse Survey", *Southern Regional Educational Board Career Ladder Clearinghouse*. Atlanta, Georgia: Southern Regional Board, 1994.
- González, P., "Fallas de mercado y políticas públicas: aplicación a las políticas sociales", Serie Docente 22, CIEPLAN, julio 2000.
- Johnson, S., "Merit pay for teachers: a poor prescription for reform", *Harvard Educational Review*, vol. 54, 1984.
- Ladd, H., "The Dallas school accountability and incentive program: an evaluation of its impacts on student outcomes", *Economics of Education Review* 18, 1999.
- López-Acevedo, G. y A. Salinas, "Professional development and incentives for teacher performance in schools in Mexico", mimeo World Bank, 2000.
- Malen, B., Murphy, M. Y A. Hart, "Restructuring teacher compensation systems: An analysis of three alternative strategies", en K. Alexander y D. Monk (eds) *Attracting and Compensating America's Teachers*, Ballinger Publishing Company, 1988.
- Mizala A. y P. Romaguera, "Evaluación del desempeño e incentivos en la educación chilena" *Cuadernos de Economía* 2002 (por aparecer).
- Mizala, A. y P. Romaguera, "Sistemas de Incentivos en educación y la Experiencia del SNED en Chile", Documento de Trabajo, Serie Economía N° 82, 2000a.
- Mizala, A. y Romaguera, P. y T. Reinaga, "Factores que inciden en el rendimiento escolar en Bolivia", *Controversias y Consensos* vol 4, N°3, La Paz, Bolivia, 2000b.
- Mizala, A. y P. Romaguera "Remuneraciones al pizarrón", *Revista Perspectivas en Política Economía y Gestión*, vol 4, N°1, 2000c.
- Morduchowicz, A., "Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes", mimeo PREAL-FLACSO, 2000
- Odden, A. y C. Kelley, *Paying Teachers for what they know and do. New and Smart Compensation Strategies to Improve Schools*, Cowen Press, California, EE.UU, 1997.
- Ornelas, C., "La carrera magisterial en México", Ponencia presentada en el Taller Revalorización del Magisterio e Incentivos Docentes, Santo Domingo, República Dominicana, mayo 2001.
- Richards, C. y T. Ming Sheu, "The South Carolina school incentive reward program: A policy analysis", *Economics of Education Review* vol 11, N° 1, 1992.
- Richards, C., "The economics of merit pay: A special case of utility maximization", *Journal of Educational Finance* 11, 1985.
- Santibañez, L., "Why we should care if teachers get A's: Impact on student achievement in Mexico?", mimeo Stanford University, 2002.
- Savedoff, W., "Social services viewed through new lenses: Agency problems in education and health in Latin America", Documento de Trabajo de la Red de Centros R-318, BID, 1997.