

Propuestas de Política Pública

Sylvia Eyzaguirre / Fernando Ochoa

Fortalecimiento de la carrera docente

Propuestas de Política Pública

N°8 / Abril 2015

La serie *Propuestas de Política Pública* es editada en formato digital por el Centro de Estudios Públicos (CEP). El director y representante legal del CEP es Harald Beyer Burgos. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile. Fono: 2 2328 2400. Fax: 2 2328 2440. Sitio web: www.cepchile.cl. Email: escribanos@cepchile.cl.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

Edición gráfica: David Parra Arias.

Fortalecimiento de la carrera docente

Sylvia Eyzaguirre

Investigadora del CEP.

Fernando Ochoa

Asistente de investigación del CEP.

Agradecemos los comentarios de Harald Beyer. Los errores que pudiese contener este trabajo son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Síntesis

La evidencia internacional señala que uno de los principales factores al interior del establecimiento escolar que incide en el aprendizaje de los estudiantes es la calidad de los docentes. Los sistemas de mejor desempeño en educación logran atraer a estudiantes de altas habilidades a la formación docente, retienen a los mejores docentes en la profesión, y los estimulan y entregan apoyo para que puedan desempeñarse de forma efectiva.

En Chile, por el contrario, la situación es radicalmente distinta. La abundante oferta de programas de pedagogía, el bajo rendimiento académico de los alumnos que ingresan a pedagogía, la mala calidad de los programas de formación inicial, una estructura de remuneraciones rígida, que no reconoce el mérito y que está muy por debajo de otras profesiones afines, una institucionalidad de la educación poco eficiente, donde existe difusión de responsabilidades y donde el director no tiene las atribuciones suficientes para desempeñar su cargo de forma efectiva, dificultades para despedir a docentes de bajo desempeño y premiar a los de buen rendimiento, falta de incentivos para atraer a buenos docentes a las escuelas más vulnerables, y un Estatuto Docente que no promueve la excelencia, son los principales problemas del sistema de educación escolar en Chile.

Para cambiar esta situación se hace indispensable reformas que, por una parte, estimulen el ingreso y la retención en la profesión docente de personas con altas competencias, promuevan el esfuerzo al interior de la profesión y el continuo perfeccionamiento, y aseguren una formación docente inicial de calidad.

En esta línea se proponen las siguientes medidas:

1. Elevar los requisitos para estudiar pedagogía y aumentar las exigencias a los programas de pedagogía.
2. Empoderar a los equipos directivos de establecimientos municipales, entregándoles mayores atribuciones para seleccionar, evaluar y desvincular a sus docentes.
3. Crear una carrera profesional desafiante y atractiva, que reconozca el mérito y la experiencia, para todos los docentes y educadoras de párvulo de establecimientos que reciben aportes del Estado.
4. Crear perfiles salariales atractivos, especialmente para los niveles de mejor desempeño.
5. Crear un bono pro equidad equivalente al 40 por ciento del sueldo, que permita atraer a los docentes destacados a trabajar a las escuelas más vulnerables.
6. Hacer obligatoria la evaluación de desempeño anual a cargo del equipo directivo del establecimiento, pieza clave para el diseño de estrategias de mejoramiento continuo, y vincular la desvinculación de los docentes del sector municipal a los resultados de esta evaluación.
7. Sistema de acreditación de conocimientos y habilidades en base a instrumentos que sean capaces de reconocer la efectividad de los docentes en función de los aprendizajes de los estudiantes.
8. Crear un Fondo de Indemnización que ayude a cubrir parte de los gastos de desvincular a los docentes de bajo desempeño.
9. Aumento de la subvención con el fin de mejorar las condiciones al interior de la sala de clases, por ejemplo, disminución de las horas lectivas, disminución de alumnos por aula, más asistentes o educadoras de párvulo por alumnos, etc.

Esta propuesta tiene un costo aproximado de 2.300 millones de dólares, sin considerar a las educadoras de párvulo que trabajan en salas cunas y jardines infantiles.

*“La calidad del sistema educacional no puede exceder la calidad de sus docentes”.*¹

1. Introducción

Existe consenso en que uno de los principales desafíos de nuestro sistema escolar es elevar su calidad. Los resultados de la última prueba PISA revelan que, si bien hemos logrado avances significativos en la última década, nuestro rendimiento promedio es considerablemente más bajo que el promedio de los países de la OCDE, quedando un porcentaje importante de niños rezagados. Mientras en Chile la mitad de los jóvenes de 15 años no cuenta con los conocimientos básicos de matemática para desempeñarse de forma efectiva en el mundo actual, en la OCDE en promedio sólo uno de cada cuatro jóvenes no cuenta con dichos conocimientos. La calidad de la educación nacional es un problema transversal que afecta a todos los niveles socioeconómicos, pero es más agudo en quienes provienen de familias de menor capital cultural. En el extremo superior de desempeño, sólo 1,6 por ciento de nuestros jóvenes logró un desempeño alto en la prueba PISA, mientras que en los países de la OCDE este grupo bordea el 13 por ciento, prácticamente 10 veces más que en nuestro país. Si analizamos los resultados del SIMCE por nivel socioeconómico, advertimos que mientras 69 por ciento de los alumnos de cuarto básico de nivel socioeconómico alto cuentan con un desarrollo adecuado de sus habilidades en lenguaje, sólo 27 por ciento de los jóvenes de nivel socioeconómico bajo logra este nivel de desarrollo. Cambiar esta realidad debería ser nuestra primera prioridad, pues de ella depende, en parte, la construcción de una sociedad más justa que entrega oportunidades a todos independientemente del lugar de origen.

1.1 Evidencia internacional

La evidencia internacional señala que uno de los principales factores al interior del establecimiento escolar que incide en el aprendizaje de los estudiantes es la calidad de los docentes.² El estudio de Sanders y Rivers³ estimó el valor agregado de un buen docente en el proceso de aprendizaje de un estudiante y observó una diferencia en el desempeño de alumnos de más de 50 puntos porcentuales entre quienes tuvieron durante tres años consecutivos a un docente destacado y quienes tuvieron a uno de bajo desempeño.

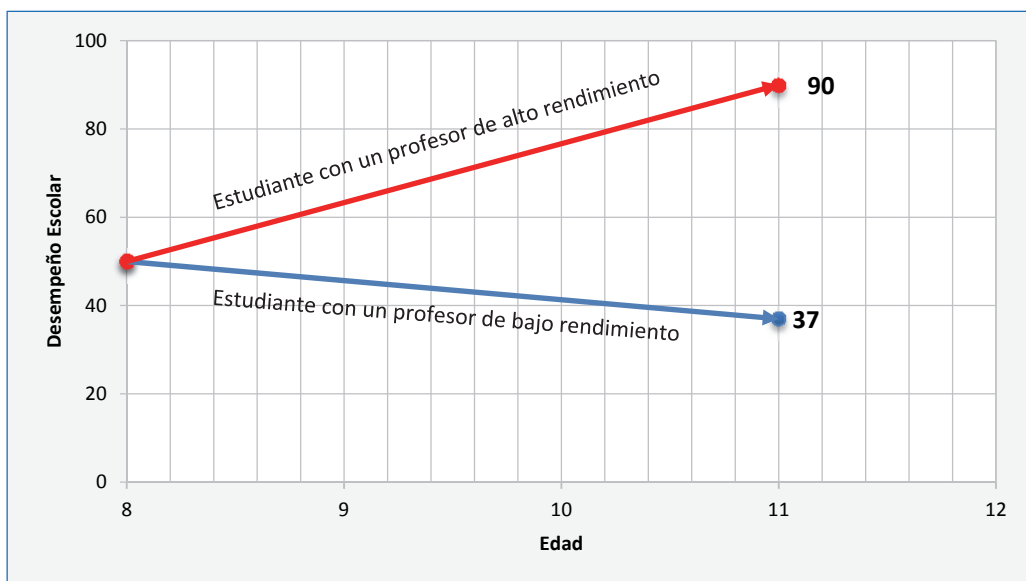
¹ Barber, M. y M. Mourshed (2008), *How the world's best performing school systems come out on top*, p. 16.

² Gordon, Kane & Staiger (2006), “Identifying Effective Teachers Using Performance on the Job”, Brookings Institution; y Carneiro, P., O. Koussihouèdé, N. Lahire, C. Meghir y C. Mommaerts (2015), “Decentralizing Education Resources: School Grants in Senegal”, *NBER Working Paper Series*, Working Paper 21063, consultado en: <http://www.nber.org/papers/w21063.pdf>

³ Ver Sanders y Rivers (1996), *Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement*, Knoxville: University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center.

Según el informe McKinsey (2008)⁴, los sistemas de mejor desempeño en educación se destacan por la calidad de sus profesores. Estos sistemas logran atraer a estudiantes de altas habilidades a la formación docente, retienen a los mejores docentes en la profesión, y los estimulan y entregan apoyo para que puedan desempeñarse de forma efectiva. En estos países los procesos de admisión para la formación inicial docente son exigentes, pues seleccionan a sus futuros profesores dentro del 30 por ciento de los estudiantes con mayores habilidades (Corea del Sur selecciona a sus alumnos dentro del 5 por ciento superior y Finlandia dentro del 10 por ciento superior). Muchos de estos países combinan una rigurosa selección al inicio de los estudios con un examen de habilitación, como es el caso de países como Holanda, Alemania, Reino Unido, Nueva Zelanda, entre otros.

Gráfico 1: Efectos de la calidad docente en el desempeño de los estudiantes



Fuente: Sanders y Rivers.

Otro factor clave que incide en el desempeño de los docentes es la calidad de la formación inicial que entregan las instituciones de educación superior. Los sistemas educacionales con mejores resultados se destacan por ser altamente selectivos al ingreso a la formación inicial y entregan una formación rigurosa, centrada en los conocimientos disciplinares y en las didácticas, con especial énfasis en las prácticas, procurando así que los estudiantes de pedagogía desarrollen durante su formación las habilidades y competencias necesarias para desempeñarse de forma efectiva en el aula.

Un tercer aspecto que juega un rol importante para atraer y retener a buenos docentes son las condiciones laborales, en particular las remuneraciones. Según Barber y Mourshed (2008), los salarios al inicio de la carrera jugarían un papel más importante a la hora de elegir una

⁴ Ver Barber, M. y M. Mourshed (2008), *op. cit.*

profesión que los salarios al final de ésta. La mayoría de los países con buen rendimiento ofrece remuneraciones iniciales iguales o superiores al promedio de los países de la OCDE (relativos al PIB *per cápita*), las que aumentan a una tasa mayor al comienzo de la carrera y luego su tasa de crecimiento decrece.

La remuneración no es, sin embargo, el único factor relevante para captar y retener a personas altamente competentes y con vocación. Un mero aumento de los salarios, si no va acompañado de mayores exigencias que promuevan un mejor rendimiento de los profesores, puede traducirse en sólo costos sin beneficios⁵. La preocupación por mantener a los profesores motivados mediante un reconocimiento externo es transversal en los países de buen desempeño. La literatura reconoce dos tipos de desarrollo profesional⁶. Por una parte, la promoción horizontal, por medio de la cual a los docentes se les reconoce su trabajo mediante incrementos salariales o ascensos en un escalafón, sin que ello suponga modificar sus labores de docente de aula. Por otra parte, la promoción vertical, a través de la cual los docentes van asumiendo nuevas responsabilidades, como tareas de coordinación, directivas o técnico-pedagógicas.

En el último tiempo hemos presenciado una creciente tendencia en los países a implementar políticas de incentivos por buen rendimiento, especialmente en aquellos que por sus políticas de educación superior o por su sistema escolar no pueden ser demasiado selectivos al inicio. Varios estados de Brasil, así como de Estados Unidos, han implementado una serie de programas de incentivos para docentes en base a los resultados de los alumnos.⁷ La evidencia hasta hace algunos años no era concluyente sobre el efecto de los incentivos por desempeño, sin embargo, en el último tiempo se ha encontrado evidencia de que el rendimiento de los docentes en promedio mejora cuando están sujetos a incentivos.⁸ El estudio de Victor Lavy sobre el efecto de

⁵ Véase The New Teaching Project (2014), "State Policy Guide: Rethinking Teacher Pay", accessible en: http://tntp.org/assets/documents/TNTP_RethinkingTeacherPay_2014.pdf; y Freyer, R. G. (2013), "Teacher Incentives and Student Achievement: Evidence from New York City Public Schools", *Journal of Labor Economics*, vol. 31(2), pp. 373-407.

⁶ Ver Villegas-Reimers, E. (2003), *Teacher Professional Development: An International Review of Literature*, UNESCO.

⁷ En Inglaterra, por ejemplo, se creó en el año 2000 el programa *School Achievement Awards* para promover la cooperación entre docentes. Cada año se premia con un bono a las escuelas que demuestran tener buena calidad y a las que mejoran sus resultados durante cuatro años consecutivos (ver Stevens, J., C. Simm y H. Shaw (2003), "Evaluation of the School Achievement Award Scheme (SAAS)", *Research Report RR427*, Department for Education and skills, MORI Social Research Institute). El estado de Florida en Estados Unidos implementó un sistema similar, *Merit Award Program*, con incentivos grupales negociados como parte de los convenios colectivos y en base a los resultados de alumnos (ver Florida House of Representatives, "Merit Award Program", *Education FACT SHEET 2010-2011*, accessible en: http://www.myfloridahouse.gov/FileStores/Web/HouseContent/Approved/Web%20Site/education_fact_sheets/2011/documents/2010-11%20Merit%20Award%20Program.3.pdf). En Texas se creó el *District Awards for Teacher Excellence (D.A.T.E.)*, programa que premia el desempeño de los docentes según diferentes variables considerando los resultados de los estudiantes (ver Texas Education Agency (2010), *Awards for Teacher Excellence (D.A.T.E.) Program: Final Evaluation Report*, accessible en: https://my.vanderbilt.edu/performanceincentives/files/2012/10/DATE_Final_Report_ES5.pdf).

⁸ Véase también Reeves, J., P. Smith, J. P. Brien H. Tomlinson y C. Forde (2002), *Performance Management in Education: Improving Practice*, SAGE Publications Ltd., Inglaterra.

incentivos monetarios individuales según el rendimiento de los alumnos a partir de un experimento en Israel encuentra un impacto positivo en el desempeño de los estudiantes en las asignaturas sujetas a este incentivo. El estudio además sugiere que la mejora observada en el rendimiento de los alumnos se derivaría de cambios en los métodos de enseñanza de los profesores, clases extraordinarias y a una mayor sensibilidad de los profesores ante las necesidades de los estudiantes, y que, por el contrario, no se advierte evidencia de manipulación de puntajes en las pruebas por parte de profesores o de estrategias de entrenamiento para pruebas en las materias sujetas a incentivos.⁹ Los estudios de Karhik Muralidharan en India encuentran que el programa de incentivos individuales a profesores tiene un impacto significativo en el aprendizaje de los alumnos y superior al programa de incentivos colectivos. Las magnitudes del efecto son enormes, 0,54 y 0,35 desviaciones estándar en matemática y lenguaje, respectivamente, luego de cinco años de intervención. El impacto del programa no sólo se observó en las materias de lenguaje y matemáticas, que estaban sujetas a incentivos por rendimiento, sino también en las asignaturas de ciencias naturales y sociales, que no estaban sujetas a incentivos. Por último, el estudio encuentra que el programa de incentivos grupal tuvo efectos positivos en los dos primeros años en el rendimiento de los alumnos, aunque inferior al programa de incentivos individuales, pero al cabo de los cinco años su impacto no fue significativo¹⁰.

1.2 Breve diagnóstico nacional

En Chile, por el contrario, la situación es radicalmente distinta. En la práctica, no existen requisitos para estudiar pedagogía, basta simplemente la licencia de enseñanza media. En el año 2012 cerca de un tercio de los estudiantes que ingresaron a estudiar pedagogía no rindieron la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y entre quienes lo hicieron el puntaje promedio fue de 489 puntos, es decir, por debajo de la media nacional. Además, los programas de pedagogía han revelado falencias importantes en la formación que entregan. Así lo muestran los resultados de la prueba internacional TEDS-M¹¹ (*Teacher Study in Mathematics*), que evalúa los conocimientos de matemática de los egresados de pedagogía de Educación Básica entre 2006 y 2009, y de la Evaluación Inicia¹².

⁹ Lavy, Victor (2004), "Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity and Grading Ethics", *National Bureau of Economic Research Working Paper 10622*.

¹⁰ Ver Karhik Muralidhara (2012), "Long-Term Effects of Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India", Working Draft, UC San Diego, consultado en: <http://www.povertyactionlab.org/publication/long-term-effects-teacher-performance-pay-experimental-evidence-india>

¹¹ El 60 por ciento de los futuros docentes no alcanzó el nivel mínimo de conocimientos de matemática que debiera enseñar a sus alumnos, sólo un tercio de los evaluados alcanzó el nivel mínimo de logro y el 4 por ciento se encontró en el nivel avanzado.

¹² Esta evaluación es un examen voluntario constituido por un conjunto "de pruebas orientadas a evaluar los conocimientos disciplinarios y competencias pedagógicas de los estudiantes egresados o que están cursando el último semestre de la carrera de Pedagogía en las diversas instituciones formadoras del país", que comenzó a implementarse en 2008 y hasta la fecha sólo se ha aplicado a los egresados de las carreras de Pedagogía en Educación Básica, Parvularia

Frente a esta situación se vuelve sumamente importante el proceso de selección del cuerpo docente. Actualmente, el proceso de selección de los profesores de establecimientos públicos está regido por el Estatuto Docente, que establece los requisitos y procedimientos a cumplir. Los profesores pueden incorporarse a la dotación docente en calidad de titulares o de contratados. Sólo mediante un concurso público de antecedentes¹³ puede llegar un profesor a ser titular. Para la evaluación del concurso público el Estatuto Docente establece la configuración anual de Comisiones Calificadoras de Concursos. Dichas comisiones están integradas por distintos actores, disolviendo la responsabilidad del director del establecimiento. El Estatuto Docente determina, además, los criterios a considerar en la evaluación de los postulantes, sin tomar en cuenta las necesidades particulares del establecimiento.

El director de la escuela o liceo tiene, entonces, poca injerencia en la contratación de su cuerpo docente, responsabilidad que es inherente al cargo y que poseen los directores de establecimientos particulares subvencionados. Esta situación es aún más crítica, cuando se consideran las restricciones que tienen los directores para desvincular a los docentes de bajo desempeño. La poca flexibilidad laboral, consecuencia de las normas establecidas en el Estatuto Docente, tiene como efecto un sistema proteccionista otorgando al trabajador estabilidad laboral, pero, a la vez, pocas exigencias, desafíos y movilidad.¹⁴

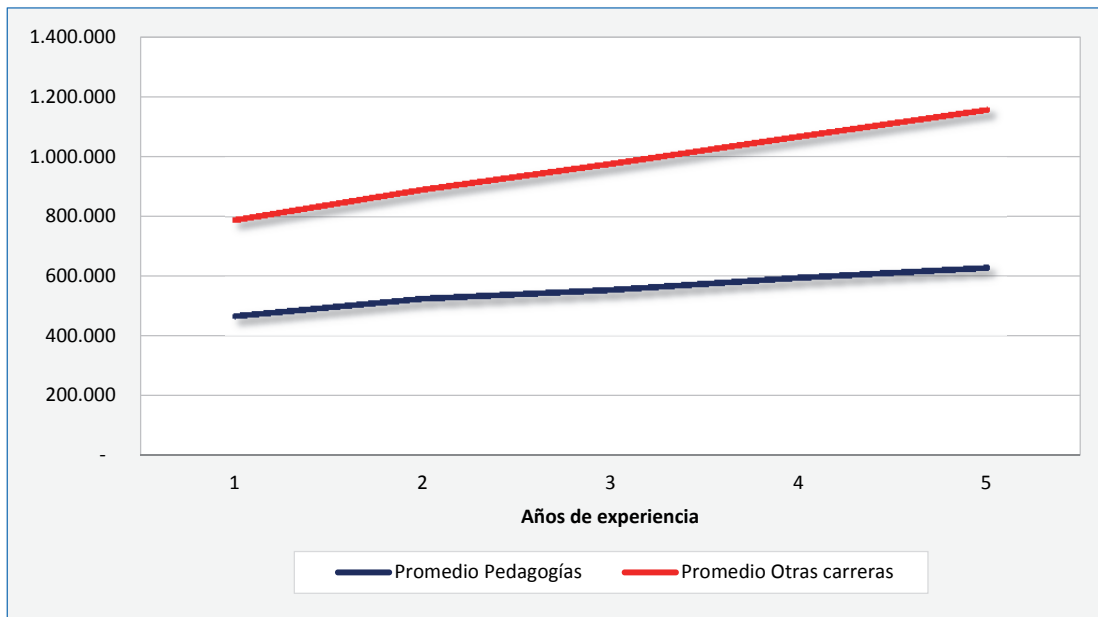
y algunas de las especialidades de Enseñanza Media. Dado el carácter voluntario, sus resultados no necesariamente reflejan la realidad nacional, pues podrían estar sesgados. En la prueba de conocimientos pedagógicos y disciplinarios de educación básica, 42 y 69 por ciento, respectivamente, de los egresados que rindieron la prueba en 2011 obtuvieron una calificación insuficiente, y sólo un 8 y 2 por ciento, respectivamente, obtuvieron un resultado sobresaliente. En educación parvularia, el porcentaje promedio de respuestas correctas en la prueba de conocimientos disciplinarios fue de 44 por ciento, mientras que en la prueba de conocimientos pedagógicos fue de 58 por ciento. En la prueba de habilidades de comunicación escrita, el 69 y 59 por ciento de los egresados de educación parvularia y básica que rindieron el examen, respectivamente, no cuentan con las habilidades y conocimientos básicos para desarrollar un texto escrito de forma adecuada (ver MINEDUC (2012), "Evaluación Inicia. Presentación de Resultados 2011", consultado en: <http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201205071337570.RESULTADOSINICIA2011.pdf>).

¹³ La literatura, sin embargo, nos señala que los antecedentes no son buenos predictores de futuro desempeño en el aula. Ver Rockoff, Jonah E., Brian A. Jacob, Thomas J. Kane y Douglas O. Staiger, "Can you recognize an effective teacher when you recruit one?", *Education Finance and Policy*, MIT Press, vol. 6(1), 43-74; y Kane, Thomas J., Jonah E. Rockoff y Douglas O. Staiger (2008), "What does certification tell us about teacher effectiveness?", *Economics of Education Review*, N° 27, 615-631. Rockoff et al. encuentran que evaluaciones subjetivas de desempeño en aula tienen una correlación significativa con buenos resultados de alumnos en pruebas estandarizadas (ver Rockoff, Jonah E. y Cecilia Speroni (2011), "Subjective and Objective Evaluations of Teacher Effectiveness: Evidence from New York City", *Working Paper*, consultado en: https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jrockoff/papers/rockoff_speroni_feb_2011_2nd_revision.pdf).

¹⁴ Ver Ley N° 19.070, promulgada el 27 de junio de 1991. Además, confróntese Mac-Clure, L. (2010), "¿Quién está a cargo de la gestión de la educación pública escolar? Un análisis de la regulación legal de las escuelas 'municipales'", en: *Estudios Públicos*, N° 120, 107-123, consultado en: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4742_2874/rev120_LMac-clure.pdf; Eyzaguirre, S. (2010), "Hacia reformas de segunda generación en educación", *Puntos de Referencia* N° 327, consultado en: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4718_2865/pder327_eyzaguirre2.pdf; y Bellei, C., P. González y J. P. Valenzuela (2010), "Fortalecer la educación pública: un desafío de interés nacional", en: Bellei, C., D. Contreras y J. P. Valenzuela

Respecto de la carrera docente, ésta no está reconocida económicamente. Dentro de las diez profesiones universitarias con menores ingresos mensuales al quinto año de titulación del país, ocho pertenecen al área de educación. Según la información del Ministerio de Educación (Mi Futuro, 2014), la remuneración promedio bruta de los egresados de carreras de educación al primer y quinto año de titulación se encuentra 40 y 46 por ciento, respectivamente, bajo lo que perciben en promedio los demás egresados universitarios, como se observa en el siguiente gráfico; diferencia que probablemente es menor, pues los datos no están ajustados por horas contratadas.

Gráfico 2: Comparación remuneración docente versus otros profesionales



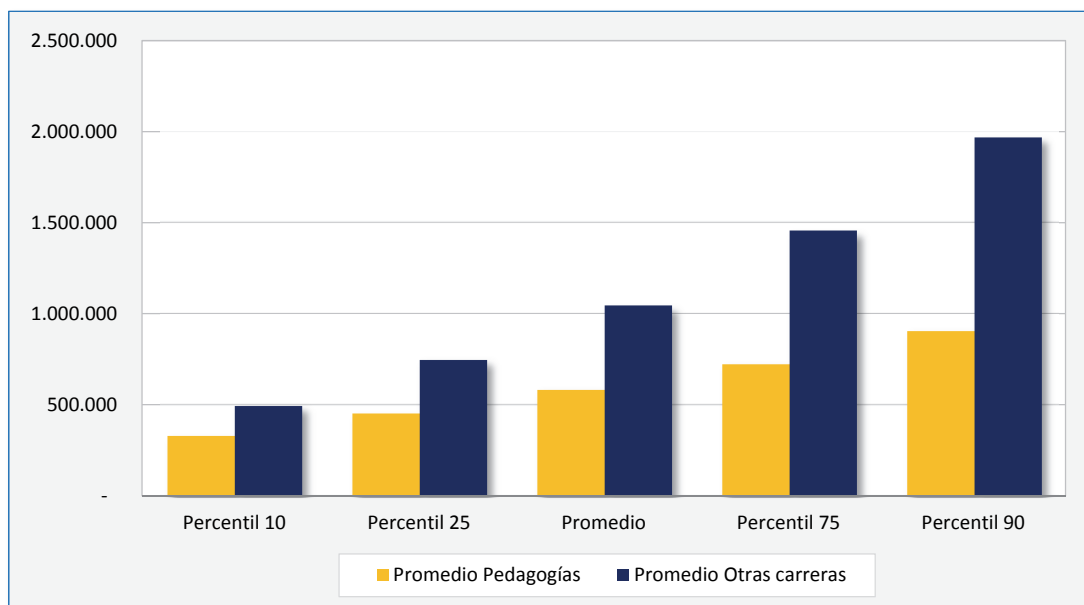
Fuente: Elaboración propia en base a información de Mi Futuro, 2014.

La brecha es aún mayor para el percentil 90, lo que indica que la estructura salarial de la carrera docente es relativamente plana en comparación con otras profesiones. Esto se aprecia en la dispersión de los salarios de los docentes. En Educación Diferencial, por ejemplo, la remuneración promedio al quinto año de titulación del percentil 10 en 2014 representa un 49 por ciento de la remuneración promedio del percentil 90. La remuneración promedio del percentil diez de las carreras de pedagogía universitarias al quinto año de titulación representa 36 por ciento de la remuneración promedio del percentil 90, mientras que en las

(eds.) (2010), *Ecós de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*, Universidad de Chile y Unicef: Santiago, 225-254, consultado en: <http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2011/09/Fortalecer-la-educacion-publica-un-desafio-de-interes-nacional.pdf>

otras carreras profesionales la remuneración promedio del percentil 10 sólo alcanza el 25 por ciento de la remuneración promedio del percentil 90.

Gráfico 3: Comparación de remuneraciones docentes versus otras profesiones por tramo de ingresos al quinto año de experiencia



Fuente: Elaboración propia en base a información de Mi Futuro, 2014.

Por otra parte, la actual estructura salarial del sector público es compleja, beneficia la antigüedad por sobre el mérito y no fomenta el trabajo en colegios con concentración de alumnos vulnerables. Las remuneraciones se componen de una remuneración básica mínima nacional y de 18 asignaciones, que complejizan innecesariamente el sistema. Además, las asignaciones por experiencia para un profesor promedio (20 años de experiencia) equivalen a 27 por ciento de su remuneración total, mientras que las asignaciones por mérito, como el AEP, AVDI y SNED, equivalen sólo a 7 por ciento de la remuneración total. Por último, las asignaciones para atraer a profesores a trabajar a sectores vulnerables tampoco son atractivas, correspondiendo a 2,7 por ciento del salario de un docente promedio.

No sólo la carrera docente no está reconocida económicamente, sino que tampoco cuenta con las condiciones necesarias para garantizar un desempeño óptimo de los docentes. El Estatuto Docente establece que las horas lectivas no deben superar el 75 por ciento de la jornada, disponiendo el docente sólo del 25 por ciento de su jornada para preparar sus clases, corregir trabajo y pruebas, realizar trabajos colaborativos y atender a los estudiantes y sus apoderados. En la Encuesta Longitudinal Docente 2008, 56 por ciento de los docentes encuestados declara tener casi nada o poco tiempo para preparar clases. Esta proporción es aún mayor en los establecimientos municipales, donde prácticamente dos de cada tres encuestados declara no tener tiempo para preparar clases. Asimismo, en la Encuesta sobre Carrera Docente realizada por

el Mineduc en 2012, la gran mayoría de los docentes que participó en la encuesta consideró como el problema más recurrente la falta de horas no lectivas.

Otro punto clave en el desarrollo profesional docente tiene relación con la evaluación de desempeño. Actualmente, sólo las evaluaciones centralizadas tienen altas consecuencias para los docentes. Sin embargo, no es evidente que dichas evaluaciones resulten efectivas para identificar a los docentes de bajo desempeño. Por ejemplo, llama la atención que dado el perfil de los egresados de pedagogía sólo 0,7 por ciento de los docentes evaluados en 2013 obtuviera un resultado insatisfactorio y únicamente 29 docentes debiera abandonar la dotación municipal (28 docentes por obtener por segunda vez consecutiva una calificación insatisfactoria de acuerdo a la Ley N° 20.501 y 1 docente por obtener por tercera vez consecutiva una calificación insatisfactoria de acuerdo a la ley N° 19.070, anterior a 2011). Si analizamos los resultados por instrumento, observamos que mientras 73 por ciento de los docentes obtienen una calificación insatisfactoria o básica en el portafolio, instrumento que da cuenta de la práctica pedagógica, sólo 0,6 por ciento obtiene dicha calificación en la autoevaluación. Por otra parte, mientras sólo 0,1 por ciento de los docentes obtiene una calificación destacada en el portafolio, cerca de un 15 y 30 por ciento obtienen una calificación destacada según la evaluación del director y de los pares, respectivamente.¹⁵ La evidencia indica que el desempeño de un docente en el aula es el mejor predictor de calidad¹⁶ y la evaluación de desempeño docente sólo contempla dos de los cuatro instrumentos para evaluar dicho aspecto (el portafolio y la evaluación del director). A pesar de que el director junto con su equipo técnico-pedagógico son quienes están en mejores condiciones para evaluar el desempeño de los docentes en el aula, hoy sus evaluaciones no dan cuenta de la realidad, probablemente por el bajo peso que tiene en el resultado final de la evaluación, lo que desincentiva a los directores a evaluar mal a los docentes de bajo desempeño.

A pesar de las mejoras introducidas en la Ley de Calidad y Equidad¹⁷, persiste una difusión de responsabilidades entre el Mineduc y el sostenedor de los establecimientos públicos. El director de establecimientos municipales no tiene las atribuciones suficientes para despedir a docentes por bajo desempeño según su propia evaluación, sino que el universo de docentes susceptibles de ser despedidos está determinado por la evaluación docente centralizada, dependiente del Mineduc. A su vez, las asignaciones por mérito como la AEP y AVDI están

¹⁵ Ver CPEIP, presentación Evaluación del Desempeño Profesional Docente: Resultados 2013, consultado en: http://www.docentemas.cl/docs/Resultados_Evaluacion_Docente_2013.pdf, y OCDE (2013), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Teacher Evaluation in Chile*, Paris: OECD.

¹⁶ Ver Kane, Thomas J., Jonah E. Rockoff y Douglas O. Staiger (2008), "What does certification tell us about teacher effectiveness?", *Economics of Education Review*, N° 27, 615-631. Este trabajo encuentra que la certificación de profesor no tiene un impacto significativo en el desempeño de estudiantes en pruebas estandarizadas en los colegios públicos de Nueva York. No obstante, se encuentran importantes variaciones en la efectividad de los profesores con igual años de experiencia y estatus. La evidencia sugiere que el desempeño en el aula durante los dos primeros años de la profesión es un mejor indicador de efectividad docente futura que la certificación. Confróntese también Rockoff, Jonah E. y Cecilia Speroni (2011), *op. cit.*

¹⁷ Ver Ley N° 20.501, de 2011, del Ministerio de Educación.

vinculadas a los resultados en las evaluaciones estandarizadas a cargo del Ministerio de Educación. Si bien el Estatuto Docente permite las evaluaciones descentralizadas y la vinculación de éstas a asignaciones complementarias determinadas por el sostenedor, la realidad indica que los recursos son escasos y los establecimientos tienen poco margen para asignar estos incentivos. Esta necesidad de avanzar hacia un sistema de evaluación más descentralizado no significa eliminar las evaluaciones centralizadas, pues éstas pueden ser un instrumento efectivo si se utilizan correctamente, como sucede en el caso de las acreditaciones de conocimientos y habilidades, además de entregar información valiosa al Mineduc para el diseño de políticas públicas y para monitorear la calidad de los docentes.

La abundante oferta de programas de pedagogía, el bajo rendimiento académico de los alumnos que ingresan a pedagogía, la mala calidad de los programas de formación inicial, una estructura de remuneraciones rígida, que no reconoce el mérito y que está muy por debajo de otras profesiones afines, una institucionalidad de la educación poco eficiente, donde existe difusión de responsabilidades y donde el director no tiene las atribuciones suficientes para desempeñar su cargo de forma efectiva, dificultades para despedir a docentes de bajo desempeño y premiar a los de buen rendimiento, falta de incentivos para atraer a buenos docentes a las escuelas más vulnerables, y un Estatuto Docente que no promueve la excelencia, son los principales problemas del sistema de educación escolar en Chile. Esta situación ha repercutido en la baja valoración social que tiene actualmente la profesión docente. Un estudio realizado por Elige Educar en conjunto con el BID¹⁸ sobre percepciones vocacionales de estudiantes de 3° y 4° año de enseñanza media sitúa a la carrera de pedagogía como la de menor prestigio luego de teatro y música. Además, sólo un 22 por ciento de los jóvenes está de acuerdo o muy de acuerdo con que en Chile es un orgullo ser profesor.

Para cambiar esta situación se hace indispensable reformas que, por una parte, estimulen el ingreso y la retención en la profesión docente de personas con altas competencias, promuevan el esfuerzo al interior de la profesión y el continuo perfeccionamiento, y aseguren una formación docente inicial de calidad.

2. Propuesta para una nueva carrera profesional docente

La siguiente propuesta busca entregar orientaciones generales para fortalecer la profesión docente. Su objetivo concreto es proponer estrategias para atraer a estudiantes talentosos y con vocación a la profesión docente, retener a los mejores docentes en el aula, atraer a los profesores con más capacidades a contextos de alta vulnerabilidad e incentivar a que todos realicen su mejor esfuerzo. Para ello se propone elevar las exigencias tanto en el acceso a la formación inicial como en la permanencia de la carrera profesional, pero al mismo tiempo

¹⁸ Elige Educar y BID (2012), "Percepción de los jóvenes de 3º y 4º Medio sobre las carreras de educación, la experiencia laboral docente y la disposición a estudiar pedagogía. MEDICIÓN 2011", accesible en:

www.academia.edu/3300913/Estudio_sobre_la_percepcion_que_tienen_los_jovenes_de_3o_y_4o_Medio_sobre_las_carreras_de_educacion_la_experiencia_laboral_docente_y_la_disposicion_a_estudiar_pedagogia._MEDICION_2011

hacer su ejercicio más estimulante a través de una carrera que reconozca el desarrollo profesional.

La carrera profesional docente comienza, propiamente tal, cuando el docente inicia su ejercicio profesional. La nueva carrera profesional docente debiera incluir a todos los docentes que trabajan en establecimientos que reciben recursos del Estado, incluidas las educadoras de párvulos que se desempeñan en jardines infantiles. El costo de esta propuesta, sin embargo, no considera a las educadoras de párvulos que se desempeñan en salas cuna y jardines infantiles, dado que no contamos con la información necesaria para hacer una estimación responsable.

A continuación, abordaremos los concursos para seleccionar a los docentes en el sector municipal, el desarrollo profesional, las remuneraciones, el sistema de evaluación, la desvinculación y mejoras a las condiciones laborales dentro del aula. En el anexo se podrá encontrar una serie de propuestas para mejorar la formación inicial y la explicación detallada de los parámetros utilizados para la estimación del costo de esta propuesta.

2.1 Selección

Para asegurar un cuerpo docente de calidad es fundamental elevar las exigencias para trabajar en el sector subvencionado por el Estado, donde se educa al 93 por ciento de los niños de nuestro país.

Los requisitos que debieran cumplir los docentes que deseen trabajar en el sector subvencionado por el Estado son:

- 1) Contar con un título de educador de párvulos o profesor de una institución acreditada.
- 2) En el caso de los extranjeros con títulos de profesor de instituciones extranjeras, un título de profesor validado.
- 3) En el caso de licenciados que no tengan el título de profesor, deberán haber rendido la evaluación INICIA o su equivalente y haber obtenido un puntaje ponderado mínimo equivalente al percentil 50 o superior. Estarán habilitados para enseñar durante tres años, al cabo de los cuales deberán haber aprobado la etapa de inducción y haber obtenido el título profesional de profesor.
- 4) En el caso de los establecimientos técnico-profesionales podrán contratar profesionales para que formen a los estudiantes en las distintas disciplinas, sin embargo estos profesionales no serán parte de la carrera docente, si no cumplen con la exigencia de contar con un título profesional de profesor. Con todo, es recomendable en un mediano plazo crear programas especiales para que profesionales destacados en el ámbito técnico-profesional puedan sacar el título de profesor técnico y así contar con las herramientas pedagógicas necesarias para traspasar su conocimiento de forma efectiva.

Para atraer a jóvenes talentosos a la profesión docente es importante mantener las actuales vías alternativas, que permitan a jóvenes con grados académicos, excelentes antecedentes académicos y vocación ingresar a la carrera docente, como es el caso del exitoso programa

Enseña Chile.¹⁹ En Alemania, por ejemplo, quienes desean ejercer la docencia en la enseñanza media deben primero realizar estudios de licenciatura y magíster en alguna de las asignaturas del currículum (inglés, matemática, química, etc.) y luego rendir un examen del Estado, que les permite postular a las plazas que ofrece el Estado para la formación profesional de profesor (*Refendariat*) que dura dos años. Durante este período, los aprendices trabajan remuneradamente en una escuela bajo la tutela de un profesor y preparan las materias para el examen final, que les otorga la licencia de profesor. En Inglaterra, por otra parte, para enseñar en un establecimiento subvencionado por el Estado se debe tener una licencia de profesor. Dicha licencia exige un entrenamiento, que se concentra en el desarrollo de habilidades pedagógicas, y un período de inducción. El sistema inglés ofrece diversas vías para realizar el entrenamiento de profesor. Una posibilidad es realizarlo durante los estudios de pregrado (32 semanas de cursos y 24 semanas de entrenamiento en colegios) o después de haber obtenido un grado académico (ya sea a través de un programa diseñado por una red de colegios de alto rendimiento o un programa de postgrado de alguna institución de educación superior o directamente en un colegio como empleado). Las distintas alternativas de entrenamiento para graduados tienen una duración de uno o dos años, según la intensidad del programa. Una de las alternativas permite a los colegios contratar graduados sin estudios de pedagogía y ofrecerles un programa de entrenamiento individual remunerado. Cada una de las opciones de entrenamiento conduce a un certificado provisional de profesor. Este certificado les permite entrar a trabajar en un colegio como docentes, pero durante el primer año están a prueba y sólo una vez que aprueban este período de inducción obtienen la licencia definitiva. Por último, otro país con excelentes resultados en educación, que permite a profesionales sin estudios de pedagogía ingresar al entrenamiento de profesor, es Singapur. En esta línea y atendiendo a la necesidad de atraer a jóvenes talentosos, resulta fundamental mantener el artículo 46 literal G) del Estatuto Docente, pero exigir no sólo haber rendido la evaluación INICIA, sino además un puntaje mínimo en dicha evaluación que justifique esta excepción.

¹⁹ Actualmente, no hay evidencia que indique que los egresados de pedagogía logran que sus estudiantes aprendan más que los egresados de otras profesiones que ejercen como docentes. La evidencia para Estados Unidos indica que el hecho de tener un título de profesor no es predictivo respecto del desempeño del docente (ver Kane, Thomas J., Jonah E. Rockoff y Douglas O. Staiger (2007), "What does certification tell us about teacher effectiveness? Evidence from New York City", *Economics of Education Review*, consultado en:

<https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jrockoff/certification-final.pdf>). A nivel nacional sólo contamos con evidencia del programa Enseña Chile. Éste tiene por objeto reducir las brechas de aprendizaje causadas por el origen socioeconómico de los estudiantes. Para ello busca reclutar a jóvenes profesionales sobresalientes, que no tienen título de profesor, para que enseñen durante dos años en escuelas vulnerables. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (2012) muestra que los profesionales reclutados por Enseña Chile logran que sus alumnos aprendan considerablemente más que el resto de los docentes, a saber, 0,75 y 0,33 desviaciones estándar en lenguaje y matemática, respectivamente (ver BID (2012), "¿Pueden docentes no tradicionales mejorar resultados de aprendizaje en lenguaje y matemáticas?", consultado en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36829073>). En el año 2013, en la prueba de conocimientos pedagógicos de la Evaluación Inicia, los profesionales de Enseña Chile obtuvieron resultados que los posicionaron en el segundo lugar a nivel nacional y en la Evaluación Docente del Ministerio de Educación 18 por ciento fue calificado como básico, 56 por ciento como competente y 26 por ciento como destacado, considerablemente por sobre el promedio nacional.

Dada la heterogénea realidad de nuestro país, resulta fundamental que los establecimientos escolares tengan la necesaria flexibilidad para elegir a los profesionales que más se ajusten a las exigencias del perfil deseado, pues no es lo mismo trabajar en un establecimiento escolar con alto porcentaje de población indígena que uno en el sector rural o en zonas urbanas muy vulnerables o en establecimientos con altas exigencias académicas. Por ello es conveniente entregar la mayor libertad posible a los directores de establecimientos con sus equipos técnico-pedagógicos para que puedan definir el perfil profesional del cargo y seleccionar entre los postulantes a quien mejor cumple con el perfil requerido.

Ahora bien, el sector público en nuestro país está sometido a conflictos de intereses políticos. Para resguardar a los docentes y directivos de estos conflictos se requiere, al menos en el corto plazo, una regulación más estricta en la selección de su planta y en la desvinculación de la misma que el sector privado. Actualmente, la regulación de los concursos para las plazas de docentes titulares tienen al menos dos graves defectos: 1) el concurso es por antecedentes y no por perfil profesional y 2) existe una disolución de responsabilidades en la selección del docente entre el sostenedor, el director del establecimiento y los docentes, debilitando la gestión y responsabilidad del director. Esto exige un nuevo sistema de selección de docentes en el sector público, que responda a las necesidades de los establecimientos y entregue mayor autonomía a los directores. En este respecto se proponen las siguientes medidas:

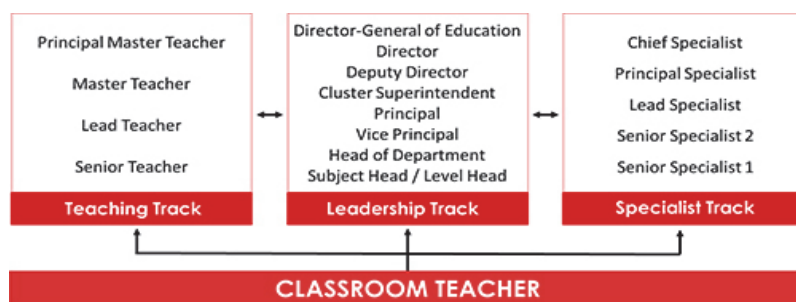
- 1) Las plazas para profesores titulares o para profesores que se inician en la carrera docente en el sector municipal deberán ser concursables públicamente en base a un perfil profesional del cargo, que lo diseñará el director del establecimiento junto con la Unidad Técnico Pedagógica y que será ratificado por el sostenedor.
- 2) Junto con el diseño del perfil profesional, el director junto con su Unidad Técnico Pedagógica deberá diseñar o presentar los instrumentos para evaluar a los candidatos y darlos a conocer al sostenedor.
- 3) Deberá existir una Comisión Calificadora de Concursos integrada al menos por: el director del establecimiento, el jefe de la Unidad Técnico-Pedagógica del respectivo establecimiento y un docente elegido por el director que se encuentre en uno de los dos niveles más altos del escalafón según la nueva carrera profesional docente. Con todo, el director puede incorporar a más personas a la Comisión Calificadora, pero debe informar oportunamente al sostenedor.
- 4) La comisión verificará que los postulantes se adecuen al perfil profesional definido para el cargo, implementará los instrumentos de evaluación y asignará un puntaje para cada postulante de acuerdo a la ponderación establecida en las bases del concurso, debiendo emitir un informe público que contenga la nómina de no más de cinco preseleccionados, quienes deberán ocupar los primeros lugares ponderados en el concurso. Quien obtenga el primer lugar será quien obtenga la plaza. La comisión también podrá declarar desierto el concurso por razones fundadas.
- 5) El sostenedor deberá ratificar al candidato seleccionado por la comisión dentro de cinco días hábiles desde la recepción de la propuesta.

2.2 Desarrollo profesional docente

No basta sólo con concursos exigentes para atraer a los mejores egresados de pedagogía a ejercer la profesión, sino que es clave ofrecer a los profesores un desarrollo profesional atractivo. Actualmente, no existe un desarrollo profesional desafiante para los docentes. En el sector público las remuneraciones aumentan principalmente por los años de experiencia y a pesar de que existen tres asignaciones por buen desempeño (dos de ellas por desempeño individual (Asignación variable por desempeño individual (AVDI) y Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP)) y una por desempeño colectivo (la bonificación que entrega el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED)), no han logrado impactar de forma positiva la carrera docente, seguramente por lo bajo de los montos y el bajo número de docentes que recibe dichas asignaciones (la suma de las asignaciones por mérito considerando el número de profesores que la reciben corresponde a 8,1 por ciento de la remuneración de un docente promedio).

Para hacer de la docencia una profesión desafiante y atractiva es necesario crear una carrera que reconozca el desarrollo profesional de los docentes a lo largo de la vida, así como también los años de experiencia. Es importante que en una primera etapa la carrera docente sea simple, con etapas claramente distinguibles, de manera que los instrumentos que se desarrollen puedan identificar de forma fidedigna las capacidades y conocimientos que exige cada una de estas etapas. Dado que un error en el carácter predictor de los instrumentos puede llevar a deslegitimar toda la carrera docente, es importante que al comienzo las etapas de desarrollo profesional sean lo suficientemente gruesas para evitar este tipo de errores. A medida que la evidencia vaya permitiendo perfeccionar los instrumentos, puede avanzarse en complejizar la carrera docente agregando nuevos niveles. Por esta razón proponemos cuatro etapas de desarrollo profesional.²⁰ Cada una de estas etapas está vinculada a un perfil salarial distinto y a beneficios no económicos, como la posibilidad de asumir mayores responsabilidades al interior de la comunidad educativa. Esta carrera docente es para todos

²⁰ Actualmente, Singapur cuenta con una carrera profesional docente compleja, distinguiendo tres líneas de desarrollo profesional paralelas: la carrera de docente de aula, la de liderazgo y la de especialista. La línea de desarrollo profesional de docente de aula contiene cuatro etapas, que corresponden a diferentes niveles del desarrollo profesional de un docente de aula. Para ello Singapur reemplazó su sistema de evaluación, que se concentraba en la evaluación de características observables como conocimientos disciplinarios o habilidades instruccionales por uno cuyo foco está puesto en determinadas competencias que llevan a un desempeño excepcional.



los docentes y educadoras de párvulo que se desempeñan en establecimientos que reciben fondos del Estado.

Etapas de la carrera profesional docente:

1. La primera etapa comprende los primeros años del ejercicio profesional. En esta etapa el docente debe adquirir las habilidades y experiencia necesaria que lo habiliten para ejercer de forma autónoma su profesión. Para apoyarlo durante esta etapa, el joven docente deberá ser acompañado por un mentor, que lo guíe en su desarrollo, le otorgue herramientas para enfrentar las dificultades y lo incorpore a la comunidad educativa.²¹

Esta etapa debería tener una duración mínima de dos años y máxima de cuatro años, aproximadamente. Luego de los dos años, el joven docente deberá someterse a un proceso de evaluación, que considere principalmente su desempeño en el aula a través de una evaluación externa y los informes del mentor y el director, que deberían tener un peso de al menos un 50 por ciento en la nota final. Sólo quienes hayan aprobado esta etapa podrán continuar trabajando como docentes en el sector subvencionado por el Estado. En caso de no aprobar, el docente tendrá dos oportunidades adicionales en un lapso de alrededor de dos años para aprobar esta fase.

Durante la primera fase, el docente tendrá un contrato a plazo fijo, pudiendo ser desvinculado al término de cada año por el sostenedor, con la recomendación del director. Asimismo, el docente también tiene derecho al término de cada año de pedir cambio de tutor o de cambiar de establecimiento. Si al cabo de los cuatro años el docente no logra aprobar esta fase, no podrá seguir ejerciendo la docencia en el sector que recibe aportes del Estado.

2. El segundo nivel debiera exigir cerca de dos años de experiencia laboral y haber aprobado la primera fase. Este nivel permite al joven docente desempeñarse de forma autónoma y asumir la jefatura de un curso y para ello debe acreditar los conocimientos y habilidades mínimas que debe tener un profesor para ejercer la docencia. En este nivel los docentes del sector público pasarán automáticamente a titulares y a tener un contrato de plazo indefinido. La estancia mínima en este nivel de desarrollo debiera durar alrededor de cuatro años. Al cabo de este tiempo los docentes tendrán derecho a rendir el examen que les permita avanzar al siguiente nivel de desarrollo profesional. De forma excepcional, quienes acrediten excelente desempeño en aula en establecimientos con alto porcentaje de niños vulnerables o que se encuentren en zonas aisladas podrán optar a dar este examen en menos años, por ejemplo al cabo de tres años en este nivel. Quienes no hayan aprobado el examen deberán permanecer en este nivel de desarrollo, pero podrán optar a rendirlo nuevamente sin un límite de veces y

²¹ El mentor debiera ser un docente del establecimiento en el cual se desempeña el joven docente, elegido por el equipo directivo del colegio. En principio, los mentores debiesen encontrarse en el cuarto nivel de la carrera docente, sin embargo, en caso que no hubiere un docente en este nivel en el establecimiento, podrá ejercer como mentor un docente del tercer nivel. En casos justificados el director podrá solicitar una autorización al Ministerio de Educación para designar a un mentor diferente al que correspondiere. El costo de las horas extraordinarias de mentoría no están consideradas en la actual propuesta.

su periodicidad se fijará en función de los resultados en dicho examen, con un mínimo de dos años y un máximo de cuatro o cinco años.

3. El tercer nivel debiera requerir alrededor de seis años de experiencia laboral (excepcionalmente menos años si se ha ejercido en establecimientos con alta concentración de alumnos vulnerables o en zonas aisladas) y haber aprobado el examen que permite avanzar del segundo al tercer nivel de desarrollo profesional. En este nivel los docentes han acreditado un desempeño destacado considerando los aprendizajes de sus alumnos, que los habilita para asumir mayores responsabilidades al interior de la comunidad educativa en el área pedagógica, como por ejemplo ser jefe de área, colaborar con la Unidad Técnico Pedagógica, participar en las Comisiones Calificadoras de Concursos que evalúan a los nuevos docentes que deseen incorporarse, etc. Al igual que en el nivel anterior, al cabo de alrededor de cuatro años los docentes tienen la posibilidad de rendir el examen que les permite avanzar al último nivel de desarrollo profesional. De forma excepcional, quienes acrediten excelente desempeño en aula en establecimientos con concentración de niños vulnerables o que se encuentren en zonas aisladas podrán optar a dar este examen reduciendo en un año su permanencia en este nivel.
4. El cuarto y último nivel del escalafón docente exige alrededor de 10 años de experiencia laboral (excepcionalmente 8 años) y haber aprobado el examen que permite avanzar a este nivel. En este nivel los docentes han acreditado un desempeño sobresaliente en función de los aprendizajes de sus alumnos, que los capacita para colaborar con las instituciones formadoras de docentes formando a los futuros profesores, ser mentores de los docentes que inician su actividad profesional, participar como evaluadores en las evaluaciones que dependen del nivel central, etc.

Cada nivel tendrá su propia evaluación, diseñada para evaluar los diferentes niveles de conocimiento y desarrollo de competencias que correspondan a cada una de las etapas de la carrera profesional docente. La evaluación, además, debe considerar el contexto en el que se desempeña el docente. Por este motivo resulta fundamental que esta evaluación combine aspectos que pueden ser medidos desde el nivel central con otros aspectos que deben ser medidos de forma descentralizada. Desde el nivel central, debería evaluarse el nivel de conocimiento disciplinario, su efectividad o valor agregado y el nivel de desarrollo de las competencias necesarias para ser un docente efectivo a través de diferentes instrumentos, como por ejemplo observaciones de clases, pruebas de valor agregado a los estudiantes, percepción de los estudiantes, etc. Estos instrumentos permitirían que la evaluación tenga validez a nivel nacional. Dado que el nivel de desarrollo más alto reconoce a los docentes más efectivos, es fundamental considerar al menos en este nivel de desarrollo instrumentos que midan valor agregado en los estudiantes. La legitimidad de la carrera docente descansa en la capacidad de reconocer efectivamente a los mejores docentes y la evidencia internacional indica que las pruebas de valor agregado en combinación con otros instrumentos mejoran las predictibilidad de la evaluación docente. Por otra parte, esta evaluación también debería considerar en una proporción relevante los resultados de las evaluaciones anuales de desempeño que realiza el equipo directivo del establecimiento y que incluye diversos aspectos del quehacer docente. Con todo, lo más importante del escalafón docente y, por ende, del

sistema de evaluación es que sea capaz de reconocer a los docentes que efectivamente logran que sus estudiantes aprendan.

Los docentes que se encuentren en los niveles de desarrollo 3 y 4 deberán reacreditar sus conocimientos y habilidades alrededor de cada cinco años para permanecer en su respectivo nivel de desarrollo. Se exigirá acreditar tres veces el mismo nivel de desarrollo para obtener la permanencia permanente.

Es importante distinguir la carrera profesional docente de aula, que supone un desarrollo horizontal, de la carrera directiva, que supone un desarrollo vertical, dado que las habilidades y conocimientos que se requieren para ejercer cargos directivos al interior de la comunidad educativa son diferentes a las habilidades y conocimientos que deben desarrollar los docentes de aula.

2.3 Remuneración

Actualmente, la remuneración de los docentes del sector público puede constar de hasta 18 asignaciones. Esta compleja estructura del salario de los docentes del sector público no permite visualizar de forma clara a qué responden las variaciones en los salarios y los incentivos por buen desempeño se diluyen entre las diferentes asignaciones. Además, como mencionábamos en el diagnóstico, los salarios de los docentes están considerablemente por debajo del salario promedio de otras profesiones afines, su tasa de crecimiento es baja y constante, no se observan mayores dispersiones salariales y éstas responden principalmente a los años de experiencia y no al mérito del docente.

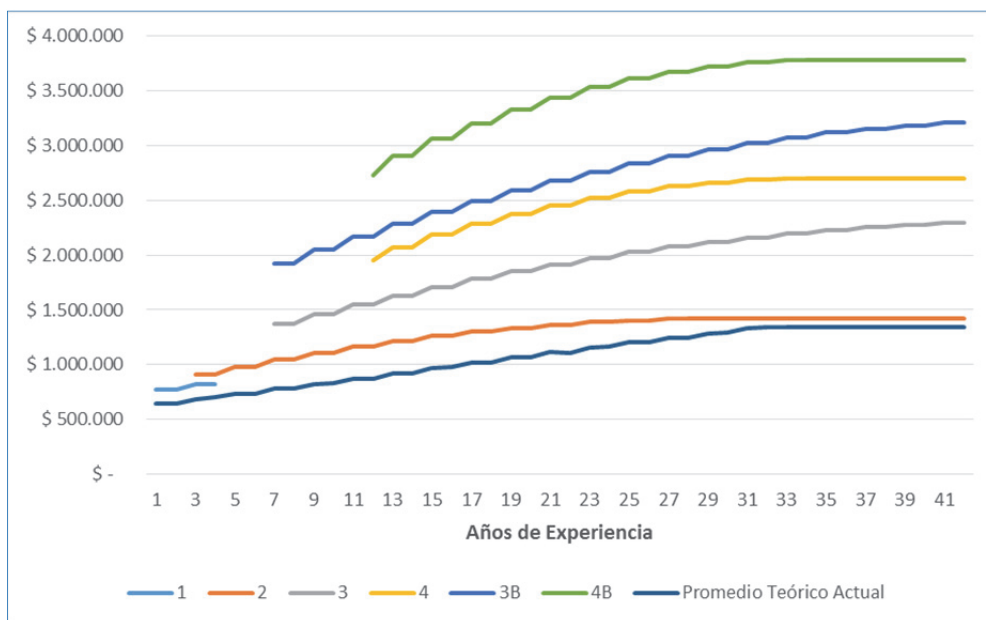
La nueva carrera profesional docente, que se aplicará a todos los docentes que trabajan en el sector que recibe aportes del Estado, debería considerar una estructura salarial más simple, remuneraciones más altas que puedan ser atractivas para jóvenes talentosos, que evolucionen en el tiempo de forma similar a cómo evolucionan las remuneraciones en otros rubros para que no pierda atractivo la profesión y una mayor dispersión salarial que permita reconocer el mérito y atraer a jóvenes talentosos a los sectores más vulnerables y aislados.

Como puede observarse en el gráfico a continuación, la línea azul oscura corresponde a la remuneración promedio actual según lo que establece el Estatuto Docente. En comparación, la línea celeste grafica el perfil salarial del nivel de desarrollo 1, que sólo se extiende hasta el cuarto año de experiencia y cuyo monto iguala la remuneración promedio de los otros profesionales universitarios. La curva naranja grafica el perfil salarial del tramo 2 de desarrollo profesional, que en régimen corresponde al perfil más bajo de la carrera docente. Como puede apreciarse, la remuneración de este nivel de desarrollo es considerablemente más atractiva que la remuneración promedio actual. En este perfil las remuneraciones crecen al comienzo más rápido que los salarios de docentes actuales, sin embargo la tasa de crecimiento decrece en el tiempo alcanzando después de 30 años de experiencia una remuneración similar a la que se alcanza hoy con esa antigüedad. Este perfil salarial corresponde a la remuneración del percentil 60 de los otros profesionales universitarios. Las rectas gris y amarilla grafican los tramos de desarrollo profesional más altos y son

considerablemente más atractivas que la remuneración del nivel de desarrollo 2. El perfil salarial del tercer nivel de desarrollo corresponde a la remuneración promedio del percentil 75 de los otros profesionales universitarios y el del cuarto nivel de desarrollo al del percentil 80 más un 10 por ciento de los otros profesionales universitarios. Alrededor de cada cinco años se debiese pedir una evaluación externa respecto de la coincidencia de las remuneraciones de los docentes con los percentiles de ingreso de los profesionales universitarios para que las autoridades correspondientes puedan tomar las medidas adecuadas para ajustar las remuneraciones.

Por último, para atraer a los profesores más talentosos a trabajar en las escuelas más vulnerables o apartadas geográficamente, debería crearse una asignación pro equidad para los dos niveles superiores de desarrollo profesional, equivalente al 40 por ciento del salario. Las curvas azul y verde corresponden a las remuneraciones de los docentes de los tramos de desarrollo tres y cuatro, que ejercen en establecimientos aislados o con alta concentración de niños vulnerables. Estas remuneraciones son considerablemente más atractivas que las del nivel de desarrollo más alto, pudiendo convertirse un incentivo efectivo para atraer a docentes talentosos a los sectores más desposeídos.

Gráfico 4: Perfiles de remuneración bruta para los niveles de desarrollo profesional (jornada de 44 horas)

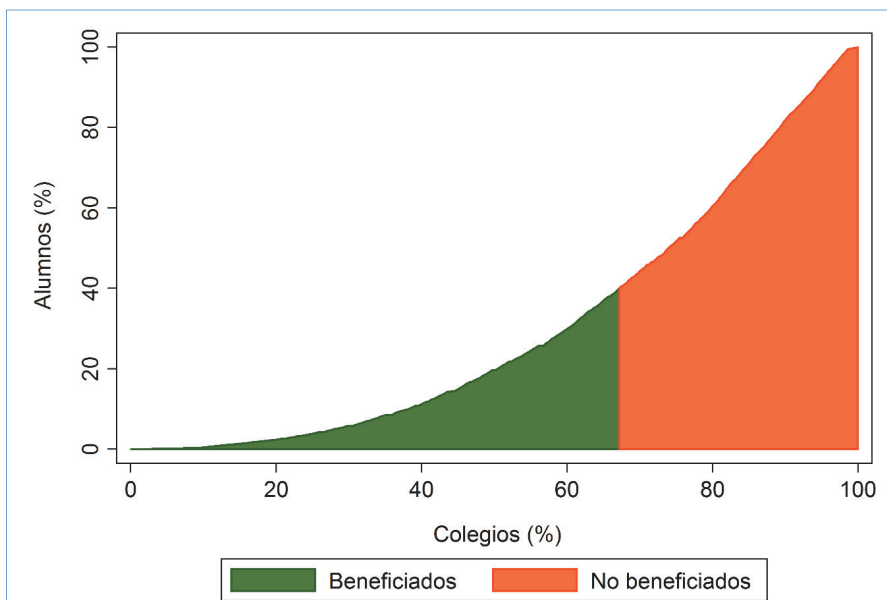


Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2013 y Ley N° 19.070 (pesos 2014). Estos perfiles no consideran las asignaciones de Zona, Ruralidad, SNED y por buen desempeño.

Este modelo de remuneración descansa sobre una idea de desarrollo profesional que reconoce el mérito, la experiencia y busca allegar docentes talentosos a los sectores más vulnerables. Según información del Ministerio de Educación para el año 2009, estimamos que cerca del 67 por ciento de los establecimientos escolares con mayor concentración de

alumnos vulnerables, en su mayoría rurales, se podrían ver beneficiados con el bono pro equidad, que alberga a 40 por ciento de la matrícula escolar. (Ver gráfico 5). En términos generales, prácticamente 93 por ciento de los niños en sectores rurales se beneficiaría del bono pro equidad, versus 37 por ciento de los niños en sectores urbanos, distribución que seguramente cambiará con los cambios demográficos venideros. En relación con los docentes, estos establecimientos concentran el 40 por ciento del total de horas contratadas en el sector subvencionado por el Estado.

Gráfico 5: Distribución de establecimientos escolares que reciben aportes del Estado en función de su índice de vulnerabilidad y matrícula acumulada



Fuente: Elaboración propia en base a datos MINEDUC 2009.

A nivel de estructura, la remuneración debería construirse a partir de pocas asignaciones, cada una con un propósito claro. En esta línea se sugieren las siguientes asignaciones:

- 1) Remuneración básica, que corresponde a los niveles 1 y 2 del escalafón docente. Para la remuneración de los primeros dos años de experiencia (excepcionalmente el tercer y cuarto año), que corresponde al nivel 1, la remuneración mínima se fija en el percentil 50 de las remuneraciones de los profesionales universitarios no docentes. A partir del tercer año (excepcionalmente cuarto o quinto año) de experiencia, que corresponde al nivel 2 del escalafón docente, la remuneración mínima se fija en el percentil 60 de las remuneraciones de los profesionales universitarios no docentes. Esta remuneración básica crece cada dos años según el factor de crecimiento de las remuneraciones del percentil 60 de los otros profesionales.
- 2) Se mantienen las actuales asignaciones de zona y ruralidad.
- 3) Asignación de reconocimiento al mérito para los niveles 3 y 4 del escalafón docente. La asignación para el nivel 3 corresponde a la diferencia entre la remuneración básica del nivel

dos y la remuneración promedio del percentil 75 de los profesionales universitarios no docentes. Esta asignación se incrementa cada dos años según la tasa de crecimiento de la remuneración promedio del percentil 75 de los profesionales no universitarios. La asignación del nivel 4 corresponde a la diferencia entre la remuneración básica del nivel 2 y la remuneración del percentil 80 más un aumento de un 10 por ciento. Cada dos años se incrementa la asignación según la tasa de crecimiento de las remuneraciones del percentil 80 de los profesionales universitarios no docentes.

- 4) Asignación pro equidad, para los docentes de los niveles 3 y 4 que ejerzan en un establecimiento con alta concentración de alumnos vulnerables o en zonas aisladas. La asignación debería corresponder al menos a 40 por ciento de la remuneración básica más la asignación de reconocimiento al mérito según los años de experiencia.
- 5) Asignación por buen desempeño. Esta asignación depende del sostenedor, es voluntaria y se entrega en función de los resultados en la evaluación de desempeño que lleve a cabo el sostenedor con el equipo directivo del establecimiento.
- 6) Asignación sujeta al Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), que reconoce el mérito colectivo de una escuela.

Las demás asignaciones para docentes desempeñándose en aula debiesen ser eliminadas, especialmente la que va asociada al perfeccionamiento continuo, pues desvirtúan su propósito.

La remuneración básica que corresponde a los primeros dos niveles de desarrollo profesional será pagada por el sostenedor a través de un aumento de la subvención. Las asignaciones de reconocimiento al mérito y pro equidad no serán con cargo a la subvención, sino que desde el nivel central se traspasarán los recursos a los sostenedores de acuerdo al perfil de sus docentes.

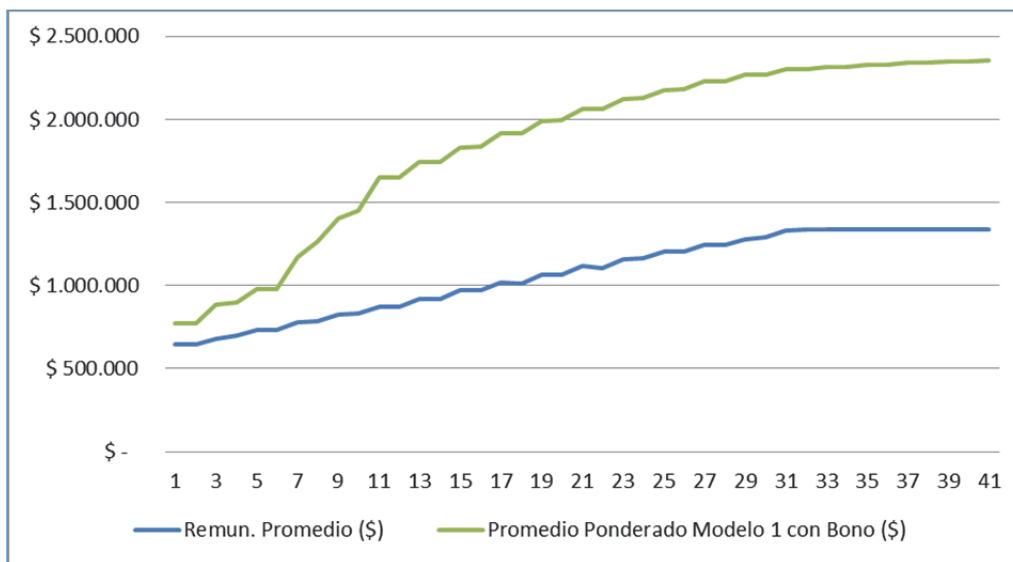
Para visualizar de forma más clara el aumento en las remuneraciones docentes que implica esta propuesta, el siguiente gráfico compara la remuneración promedio teórica actual según el Estatuto Docente y la remuneración promedio de los docentes de la nueva carrera docente (la remuneración promedio se construye distribuyendo de forma homogénea entre todos los docentes los recursos que implican los nuevos perfiles salariales y el bono pro equidad).

Como puede observarse, la diferencia entre la remuneración actual y la nueva remuneración promedio equivale a un aumento de 64 por ciento con un costo en régimen de 1.730 millones de dólares, de los cuales 315 millones de dólares son para financiar el bono pro equidad²², en

²² Este costo se construye bajo los siguientes supuestos: 17 por ciento del total de profesores se encuentra en el nivel de desarrollo 1; 44 por ciento en el nivel de desarrollo 2; 25 por ciento en el nivel de desarrollo 3 y 15 por ciento en el último nivel de desarrollo. Para determinar los establecimientos que podrán ofrecer a sus docentes el bono pro equidad, ordenamos a todos los establecimientos según su grado de vulnerabilidad y la línea de corte se realizó cuando se alcanzó al 40 por ciento de los alumnos del sistema. Estos establecimientos concentran el 40 por ciento de las horas contratadas en el sector que recibe aportes del Estado. Para el cálculo del costo del bono pro equidad, se presupuso que un tercio de los docentes que se encuentran en los dos niveles de desarrollo más avanzado trabajan en establecimientos con alta

un escenario optimista donde prácticamente un tercio de los profesores que se encuentran en los dos niveles superiores del escalafón docente trabaja en colegios con alta concentración de alumnos vulnerables. En un escenario menos optimista, donde sólo el 15 por ciento de los profesores de los niveles 3 y 4 trabajan en establecimientos con alta concentración de alumnos vulnerables, el costo del bono se reduciría a 157 millones de dólares y el costo total de la carrera sería de 1.575 millones de dólares.

Gráfico 6: Comparación entre remuneración promedio de la nueva carrera docente y remuneración actual (44 horas)



Fuente: Elaboración Propia en base a información de la Ley N° 19.070. Pesos 2014

2.4 Evaluación Docente

El sistema de evaluación docente debiera contemplar, por una parte, una evaluación que acredite capacidades y conocimientos para determinar el nivel de desarrollo profesional en que se encuentra el docente, y, por otra parte, una evaluación de desempeño anual respecto de las diferentes tareas que lleva a cabo un docente dentro de la comunidad educativa. Ambos aspectos son diferentes y deben ser evaluados, pues del hecho que alguien tenga altas capacidades para enseñar no se sigue que en su ejercicio cotidiano se desempeñe de forma satisfactoria.

Para el mejoramiento continuo de los docentes y de la comunidad educativa en su conjunto se requieren estrategias efectivas, que respondan a las necesidades particulares de cada comunidad educativa. Estas estrategias sólo pueden ser diseñadas a partir de un diagnóstico

concentración de alumnos vulnerables, equivalente a un tercio de los docentes que se desempeñan en esos establecimientos y al 13 por ciento del total de profesores.

que reconozca las fortalezas y debilidades del equipo de trabajo en el contexto en que se desenvuelven. Por ello, es fundamental avanzar en fortalecer a los establecimientos educacionales, inculcando una cultura evaluativa e instalando capacidades al interior de las comunidades educativas. Cada sostenedor deberá tener su propio sistema de evaluación de desempeño considerando el marco del proyecto educativo de la escuela. La evaluación de desempeño docente debiera ser anual, considerar los diferentes ámbitos en los cuales el docente se desempeña y ser llevada a cabo por el equipo directivo del establecimiento. Los resultados en esta evaluación pueden estar vinculados a incentivos económicos o no económicos, que busquen reconocer el esfuerzo. La desvinculación, que será tratada más adelante, debiera estar ligada principalmente a los resultados de esta evaluación. En caso de que esta evaluación esté vinculada a incentivos, se debe resguardar que toda la comunidad educativa tenga conocimiento de las consecuencias asociadas a los resultados de la evaluación y que el proceso sea transparente y objetivo.

Además, para determinar quiénes cuentan con las capacidades y conocimientos propios de los distintos niveles de desarrollo profesional que reconoce la carrera docente se requiere un sistema de evaluación que permita acreditar dichas capacidades y conocimientos, que tengan validez a nivel nacional. Considerando los sistemas más avanzados de evaluación docente, es recomendable considerar una batería de instrumentos que se complementen entre sí para capturar de forma rigurosa la efectividad del docente.

La Fundación Bill y Melinda Gates, por ejemplo, ha estado trabajando en un proyecto para desarrollar instrumentos de evaluación docente, que predigan efectividad pedagógica. Después de tres años de investigación, el proyecto encuentra que el portafolio²⁴, que incluye observación de clases, encuestas a los estudiantes y pruebas de valor agregado, logra predecir la efectividad del docente. Además, tanto la percepción de los estudiantes recogida en encuestas como la observación de clases proveen información valiosa para la retroalimentación de los docentes y las estrategias de mejoramiento continuo del equipo directivo. Ahora bien, es importante resguardar un cierto estándar para que la evaluación del desempeño en aula sea efectivamente predictiva. Ésta debería ser realizada por al menos dos evaluadores diferentes, deberían evaluarse al menos dos clases distintas y los evaluadores deberían recibir entrenamiento y estar certificados para así disminuir los posibles sesgos y con ello aumentar el grado de confiabilidad de este instrumento. Además, para la legitimidad del proceso entre los docentes, es importante que al menos uno de los evaluadores sea externo al

²⁴ El portafolio que se utilizó en este experimento es el implementado en el condado de Hillsborough en Estados Unidos de América, basado en el marco de la buena enseñanza de Charlotte Danielson, y que contempla cuatro ámbitos a evaluar: 1) Planificación y preparación, 2) responsabilidad profesional, 3) ambiente en la sala de clase y 4) instrucción. Las dos últimas áreas tienen relación con lo que sucede al interior del aula y son evaluadas a partir de la observación de clases. Cada área tiene cinco competencias, en las cuales debe ser evaluado el docente. En el área ambiente dentro del aula se evalúa: 1) la capacidad de crear un ambiente de respeto y entendimiento, 2) establecer una cultura de aprendizaje, 3) dirigir los procedimientos dentro del aula, 4) dirigir el comportamiento de los alumnos y 5) organizar el espacio físico; mientras que en el ámbito de la instrucción se evalúa: 1) comunicación con los estudiantes, 2) uso de técnicas de discusión y cuestionamiento, 3) incentivar a los estudiantes en el aprendizaje, 4) uso de evaluaciones en la instrucción y 5) demostrar flexibilidad y receptividad.

establecimiento educacional. Según los resultados de este estudio, las evaluaciones del director o del equipo directivo del colegio debieran también ser consideradas en la evaluación del portafolio, pues mejora la predictibilidad de este instrumento. Es importante destacar que el portafolio y los aspectos a evaluar en la observación de clases están en estricta relación con aquellos aspectos que se han mostrado efectivos para el aprendizaje de los estudiantes.

En relación con las pruebas de valor agregado, es clave controlar por rendimiento pasado del estudiante para evitar sesgo. Por último, respecto de la ponderación de cada uno de los instrumentos en la nota final, los resultados del estudio muestran que ello depende del objetivo de la evaluación. Considerando la importancia que tiene la confiabilidad para el uso que se le pretende dar a esta batería de instrumentos, pero sin perder demasiada predictibilidad en la efectividad del docente, se aconseja que cada uno de los instrumentos pese lo mismo, es decir, un tercio del valor total. Esta distribución del peso tiene una correlación con la posibilidad de predecir valor agregado en el aprendizaje de los estudiantes de 0,53 y una confiabilidad a lo largo de los años de 0,76.²⁵

En Singapur, por otra parte, se utiliza un portafolio electrónico que recoge de forma digital la evidencia diversa sobre el aprendizaje de los estudiantes de un profesor y sobre el desempeño del profesor en el tiempo. El portafolio tiene por objeto retroalimentar a los docentes respecto de sus prácticas pedagógicas, incentivando la reflexión y el mejoramiento continuo, pero también los resultados de la evaluación están vinculados a incentivos económicos como no económicos y determinan el progreso en el escalafón profesional.

En línea con las experiencias antes mencionadas, la evaluación docente que determina el nivel de desarrollo profesional debiese contemplar instrumentos que evalúen las competencias del docente, como por ejemplo evaluaciones a partir de observaciones de clases, planificación, diseño y corrección de evaluaciones, cuestionarios a padres y a estudiantes, etc. Las competencias a evaluar debieran estar definidas en función de los aprendizajes de los estudiantes, es decir, reconocer las competencias que tienen incidencia en el aprendizaje. Además, debiésemos avanzar hacia mediciones de valor agregado que nos entreguen información sobre la eficacia del docente considerando el contexto en el que se desenvuelve, especialmente para los dos niveles de desarrollo superiores. Por último, la evaluación debiese considerar la evaluación de desempeño descentralizada que considera aspectos relevantes del quehacer docente.

2.5 Desvinculación

Dado el impacto que tiene un docente en el nivel de desarrollo de sus estudiantes, resulta fundamental no sólo retener en el aula a quienes tienen buen desempeño, sino también desvincular oportunamente a quienes tienen un desempeño insatisfactorio.

²⁵ Ver MET Project (2013), "Policy and Practice Brief: Ensuring Fair and Reliable Measures of Effective Teaching. Culminating Findings from the MET Project's Three-Year Study".

Actualmente, los sostenedores de establecimientos particulares subvencionados tienen mayor flexibilidad que los sostenedores municipales para desvincular a docentes de bajo desempeño, dado que éstos se rigen por el Código del Trabajo. Si bien esta asimetría responde a la necesidad de proteger a los trabajadores del sector público de los conflictos de intereses políticos que se encuentran presentes en este sector, es importante por el bien de los estudiantes flexibilizar la salida de los docentes de bajo rendimiento y vincular la desvinculación a los resultados en la evaluación de desempeño docente a cargo del equipo directivo del establecimiento.

En este respecto se propone:

1. Los docentes que se inician en el ejercicio de la profesión no podrán continuar ejerciendo como docentes de aula en el sector subvencionado por el Estado, si después de cuatro años de ejercicio no han logrado pasar al nivel de desarrollo 2.
2. Los docentes que ejercen en el sector particular subvencionado seguirán sujetos al Código del Trabajo y podrán ser desvinculados por los resultados en la evaluación de desempeño del equipo directivo con la indemnización correspondiente.
3. Los docentes del sector público seguirán sujetos a las normas que establece el Estatuto Docente, pero se incorporan nuevas causales para la desvinculación. A saber, para los docentes que se encuentren en el nivel de desarrollo profesional 1 podrán ser desvinculados, si obtienen una calificación insatisfactoria en la evaluación de desempeño a cargo del equipo directivo. Los docentes que se encuentran en el nivel de desarrollo 2 podrán ser desvinculados, si obtienen en dos ocasiones una calificación insatisfactoria en la evaluación de desempeño descentralizada en los últimos cinco años. Los docentes que se encuentran en los niveles de desarrollo 3 y 4 podrán ser desvinculados, si obtienen en tres ocasiones una calificación insatisfactoria en la evaluación de desempeño descentralizada en los últimos cinco años.²⁶

Las desvinculaciones por mal desempeño deberán ser indemnizadas. Dado que muchas veces los recursos que entrega el Estado vía subvención no son suficientes para costear las indemnizaciones, se creará un Fondo de Indemnización de 110 millones de dólares, que será administrado por el Ministerio de Educación y que cubrirá el 50 por ciento de los costos de indemnizar el despido de un profesor. Cada establecimiento escolar tendrá derecho a recurrir a este fondo por la indemnización del 5 por ciento anual de su dotación docente o de al menos un profesor anualmente en el caso de establecimientos pequeños.

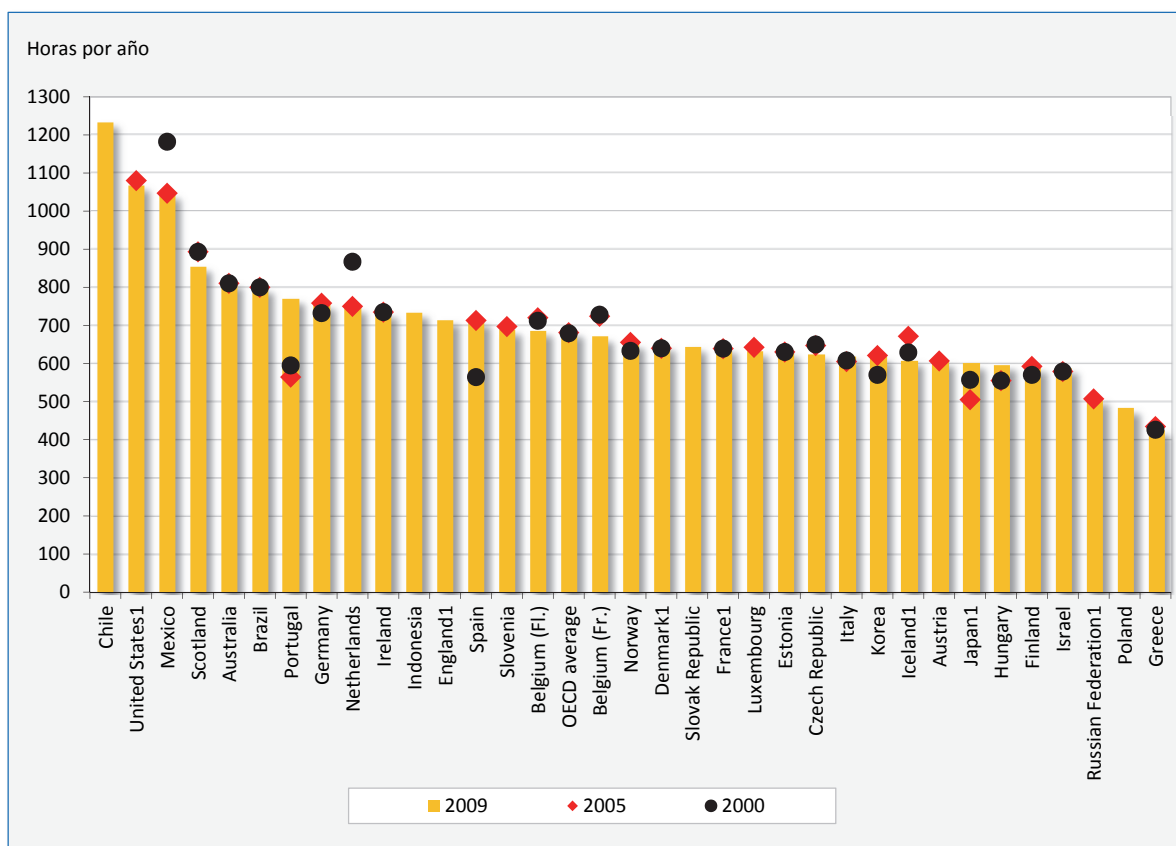
²⁶ En el largo plazo, una vez que se haya establecido la nueva institucionalidad del sector público, que debiera apuntar, entre otras cosas, a aislar los conflictos de intereses políticos, se podría avanzar a flexibilizar aún más la desvinculación, vinculándola exclusivamente a los resultados en la evaluación de desempeño del equipo directivo de la escuela.

2.6 Condiciones laborales

Para lograr mejorar las oportunidades de aprendizaje de los niños, no basta únicamente mejorar la calidad de los docentes, sino también mejorar las condiciones laborales al interior de la sala de clases.

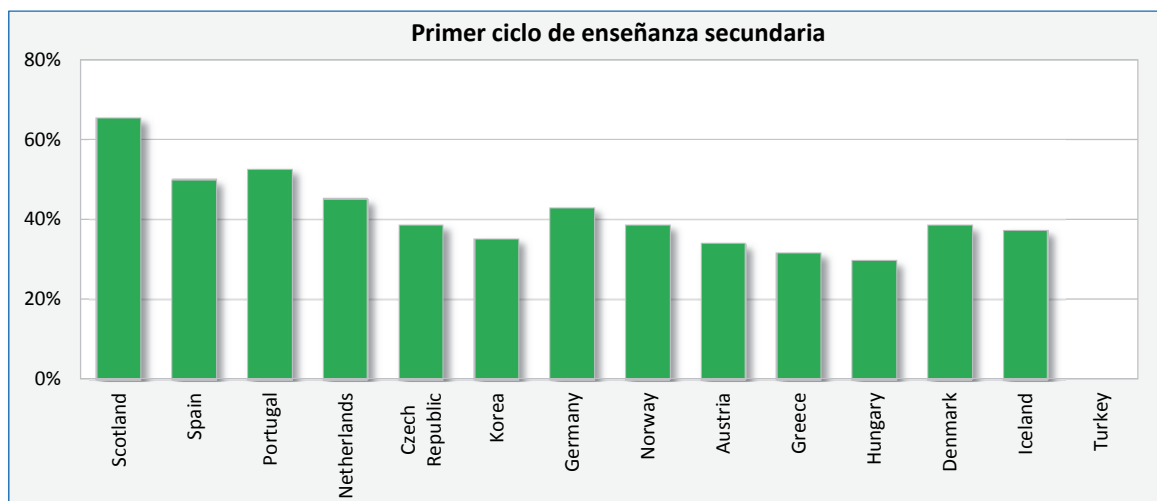
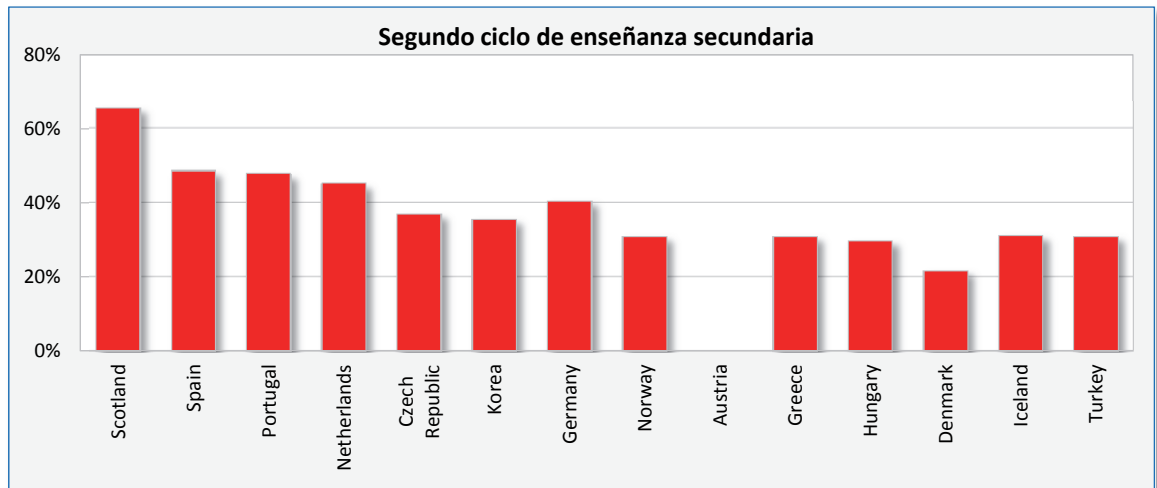
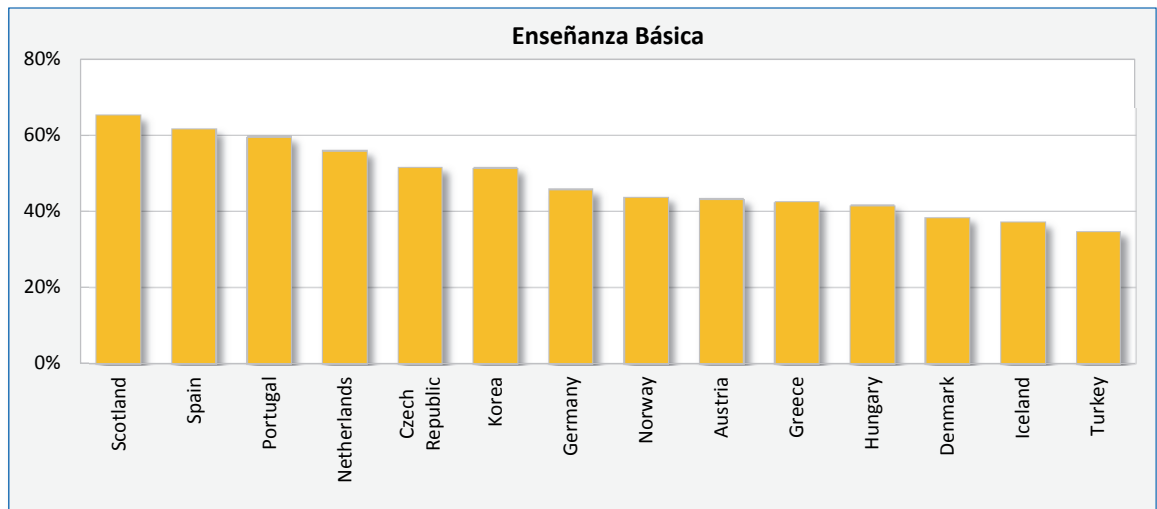
Actualmente, Chile es el país de la OCDE con más horas de clases, prácticamente el doble que el promedio de horas de clases de los países de la OCDE (ver gráfico 7), y con la mayor proporción de horas lectivas. La Ley N° 19.070 establece que los docentes contratados por 38 horas o más deben contar con al menos un 25 por ciento de horas no lectivas, mientras que la mayoría de los países de la OCDE cuentan con al menos un 40 por ciento de horas no lectivas (ver gráfico 8). La situación es incluso peor para los docentes que tienen contratos por menos de 38 horas y trabajan en establecimientos afectos al régimen de Jornada Escolar Completa Diurna, pues la ley no garantiza un mínimo de horas no lectivas para ellos.

Gráfico 7: Número de horas frente a aula por año en educación secundaria en 2000, 2005 y 2009



Fuente: OCDE, 2011.

Gráfico 8: Proporción de horas lectivas por nivel de educación (2006)

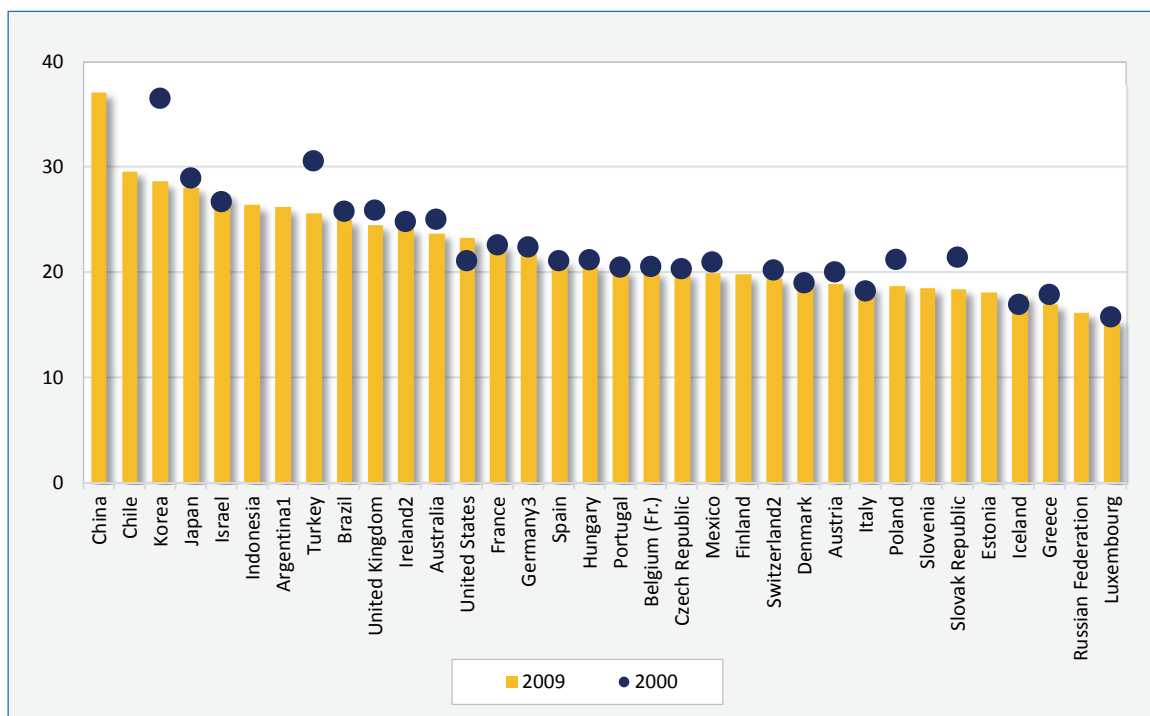


Fuente: OCDE, 2008.

Las bajas horas disponibles para actividades no lectivas implican que los docentes no cuentan, en general, con el tiempo necesario para preparar de forma rigurosa las clases, para el diseño de las evaluaciones, corrección de las mismas y para el diseño de estrategias pedagógicas en función de las falencias que presentan los alumnos. Según la Encuesta Longitudinal de Docentes (2008), un 65 por ciento de los docentes del sector municipal y 53 por ciento de los docentes del sector particular subvencionado declaran tener casi nada o muy poco tiempo disponible para preparar clases, frente a un 37 por ciento de los docentes de colegios particulares pagados.

La carga laboral se ve aún más recargada cuando consideramos que la ley establece en 45 el máximo de alumnos por docente para enseñanza básica y media. Ahora bien, el promedio de alumnos por curso a nivel nacional en las zonas urbanas es aproximadamente 30, mientras que en las zonas rurales el número de alumnos promedio por curso baja a cerca de 22 (Centro de Estudios Mineduc, 2010), siendo el segundo país de la OCDE que tiene más número de alumnos por curso (ver gráfico 9). Con todo, existe una gran heterogeneidad de alumnos por docente entre escuelas. El 51 por ciento de los establecimientos del país cuenta con menos de 150 alumnos y el 77 por ciento de estas escuelas son altamente vulnerables, mientras que sólo el 27 por ciento de los establecimientos cuenta con más de 400 alumnos y educan a un porcentaje menor de alumnos vulnerables (Centro de Estudios Mineduc, 2010).

Gráfico 9: Promedio de alumnos por curso en enseñanza básica (2000, 2009)



Nota: 1. Año de referencia 2008 en vez de 2009. 2. Sólo establecimientos públicos. 3. Años de referencia 2001 y 2009.

Fuente: OCDE, Education at a Glance, 2011.

Dada esta realidad, surge la necesidad de mejorar las condiciones laborales dentro del aula de los docentes. El desafío, sin embargo, radica en entregar las mejores condiciones según las necesidades específicas de cada comunidad educativa. Lograr este acometido, sin embargo, fijando porcentajes desde el nivel central es imposible. La única manera de atender a las distintas realidades y responder a sus necesidades de forma particular es flexibilizando el uso de los recursos. Por ejemplo, para los establecimientos con un elevado número de niños por curso y alta concentración de alumnos vulnerables puede ser preferible reducir el número de alumnos por curso que reducir las horas lectivas de los docentes o, dependiendo de la asignatura, los docentes de música o deporte pueden preferir reducir el número de alumnos en vez de reducir las horas lectivas, mientras que para los docentes de castellano o historia puede ser más beneficioso reducir las horas lectivas.

En este sentido, se propone aumentar la subvención en \$10.500 mensuales por niño, equivalente a un gasto anual de 622 millones de dólares, para el mejoramiento de las condiciones laborales de aula de los docentes. El Ministerio de Educación informará a cada sostenedor el monto correspondiente para financiar estas mejoras y cada sostenedor en conjunto con su equipo directivo deberá decidir cómo usar esos recursos, los cuales deberán ser utilizados para mejorar las condiciones laborales de aula de los docentes (disminución del número de alumnos por docente, aumento de las horas no lectivas, etc.), y rendir cuenta de ellos de forma independiente al Ministerio de Educación. Este monto permitiría financiar, por ejemplo, una reducción de las horas lectivas de 10 puntos porcentuales para todos los docentes del sector que recibe recursos del Estado, quedando la nueva proporción en 65/35.

3. Costo

El costo total de esta propuesta varía entre 2.300 y 2.500 millones de dólares anuales, estimación que depende directamente de cómo se distribuyan los docentes en los escalafones de la carrera profesional docente, del número de docentes destacados que trabajen en establecimientos con alta concentración de alumnos vulnerables y de la estimación del gasto actual en remuneraciones. El costo de la propuesta se desagrega en cuatro ítems: 1) aumento en las remuneraciones de los docentes según los niveles de la nueva carrera docente, cuyo costo bordea los 1.400 millones de dólares; 2) bono pro equidad, con un costo entre 157 y 315 millones de dólares según el número de docentes destacados que se encuentren trabajando en escuelas vulnerables; 3) fondo de indemnización de 110 millones de dólares y 4) aumento en la subvención para mejoras de las condiciones laborales de los docentes en aula equivalente a 622 millones de dólares.

Tabla 1: Resume de costo (dólar promedio diciembre 2014)

Perfiles Salariales Carrera Docente	Bono Pro Equidad (15% y 30%)	Fondo de Indemnización	Mejoras de las condiciones de aula	Total
1.417.675.531	157.398.056/ 314.796.113	110.336.055	622.372.348	2.307.781.991/ 2.465.180.049

Finalmente, consideramos sumamente importante incorporar a la carrera docente a las educadoras de párvulos que trabajan en jardines infantiles que reciben recursos del Estado. Sin embargo, en la estimación de costos de esta propuesta no fueron consideradas las educadoras de párvulos de jardines infantiles debido a la falta de información en este respecto.

Anexo

1) Formación Inicial Docente

El estudio de Cabezas y Claro (2011) muestra no sólo que el promedio PSU de quienes estudian pedagogía es bajo, sino también la escasez de estudiantes con altas habilidades cognitivas; el 4 por ciento de los estudiantes que ingresaron a estudiar pedagogía en 2009 obtuvo un puntaje sobre los 650 puntos en la PSU y sólo 0,6 por ciento más de 700 puntos.²⁷ Si bien la Beca Vocación de Profesor, implementada en 2011, permitió atraer a más alumnos con mejores puntajes PSU (el puntaje PSU promedio de los matriculados en las carreras de pedagogía aumentó en 13 puntos respecto de los últimos cuatro años), sólo un 18 por ciento de los alumnos matriculados en carreras de pedagogía obtuvo sobre 600 puntos en la PSU.²⁸ El estudio de Mizala (2011) es consistente con estos datos y revela que en general los alumnos de pedagogía obtienen resultados menores en las pruebas estandarizadas SIMCE y PSU, y provienen de establecimientos de menor rendimiento académico. Por otra parte, tampoco son alumnos con una fuerte vocación, al menos eso refleja la proporción de alumnos que eligió su

²⁷ Ver Verónica Cabezas y Francisco Claro (2011), "Valoración social del profesor en Chile: ¿cómo atraer a alumnos talentosos a estudiar pedagogía?", en: Centro de Políticas Públicas UC, N° 42. Véase, además, Eyzaguirre, S. y D. Inostroza (2014), "Antecedentes para perfeccionar la formación inicial docente", *Puntos de Referencia N° 379*, Centro de Estudios Públicos, accesible en: http://cepchile.cl/dms/archivo_5654_3597/pder379_SEyzaguirre-DInostroza.pdf.

²⁸ Ver Alvarado, Macarena, Fabian Duarte y Christopher Neilson (2011), "Efectos Beca Vocación de Profesor", Documento del *Centro de Estudios Mineduc*, consultado en: <http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201201111603490.EstudioEfectospreliminaresBecaVocaciOndeProfesor.pdf>.

carrera como primera prioridad, que corresponde sólo a 46 por ciento de los matriculados en 2010.²⁹

A ello se suma la baja calidad de la formación que entregan las casas de estudio. Así lo revelan los resultados de la Evaluación Inicia, pues sólo cuatro instituciones con 21 o más evaluados tuvieron a menos de la mitad de sus estudiantes con resultados insatisfactorios en la prueba de conocimientos disciplinarios de educación básica y prácticamente todas las instituciones cuentan con egresados que obtienen resultados insatisfactorios.

Esta realidad revela la necesidad de perfeccionar la ley de Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior. Por una parte, la ley establece que todos los programas de pedagogía deben estar acreditados, no obstante dicha obligación queda sin efecto al contemplar como única sanción la pérdida de acceso a recursos fiscales o a recursos que cuenten con la garantía del Estado para el financiamiento de los estudiantes.³⁰ Esto explica que en el año 2012, según datos del Servicio de Información de Educación Superior (SIES) y Consejo Nacional de Acreditación, más de un tercio de las carreras de pedagogía no estaba acreditado, que comprende a cerca de un cuarto de la matrícula. Por otra parte, la acreditación no considera resultados (empleabilidad, remuneraciones, resultados en la prueba Inicia, etc.), sino sólo aspectos procesuales, y algunos de los criterios y estándares definidos no son adecuados.³¹ Esto se refleja, entre otras cosas, en el hecho que no existe correlación entre los años de acreditación de las carreras de pedagogía y el valor agregado que entregan las instituciones según los resultados de la evaluación Inicia.³²

En línea con la experiencia internacional, resulta fundamental atraer a personas altamente calificadas y con vocación a la formación inicial, así como elevar la calidad de los programas que forman docentes. Los países con mejor desempeño en la prueba PISA seleccionan a sus futuros docentes dentro del 30 por ciento de jóvenes con mayores habilidades en pruebas cognitivas, equivalente a 550 puntos en la Prueba de Selección Universitaria. Si observamos cómo se relacionan los resultados en el instrumento del portafolio de la evaluación de desempeño docente y los resultados en la Prueba de Aptitud Académica (PAA) o de Selección Universitaria (PSU), notamos que existe una correlación positiva entre malos resultados en la evaluación de desempeño docente y puntajes bajos en estas pruebas (hasta los 550 puntos). Sin embargo, a partir de los 550 puntos en la PAA o PSU no se advierte correlación con los resultados en el portafolio. Esto sugeriría que la PSU podría servir como instrumento para

²⁹ Alejandra Mizala (2011), "Determinantes de la elección y deserción en la carrera de pedagogía", Proyecto FONIDE N° F511059.

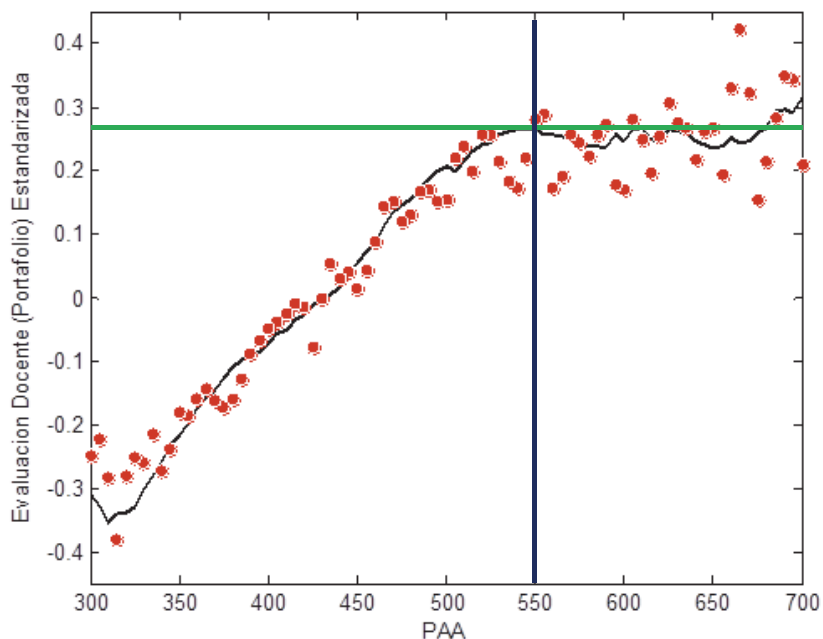
³⁰ Ver Ley N° 20.129, artículo 27, último inciso.

³¹ Ver OCDE (2013), *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile 2013*; y Domínguez, Macarena y Lorena Meckes (2011), "Análisis y propuestas para la acreditación de pedagogías en Chile", *Calidad en la Educación*, N° 34, 165-183.

³² Ver Domínguez, Macarena, Martín Bascopé, Lorena Meckes y Ernesto San Martín (2012), "¿Producen mejores resultados las carreras de pedagogía básica con más años de acreditación?", *Estudios Públicos*, N° 128.

predecir desempeño en aula hasta los 550 puntos, punto a partir del cual dejaría de ser predictiva (ver Gráfico 10).

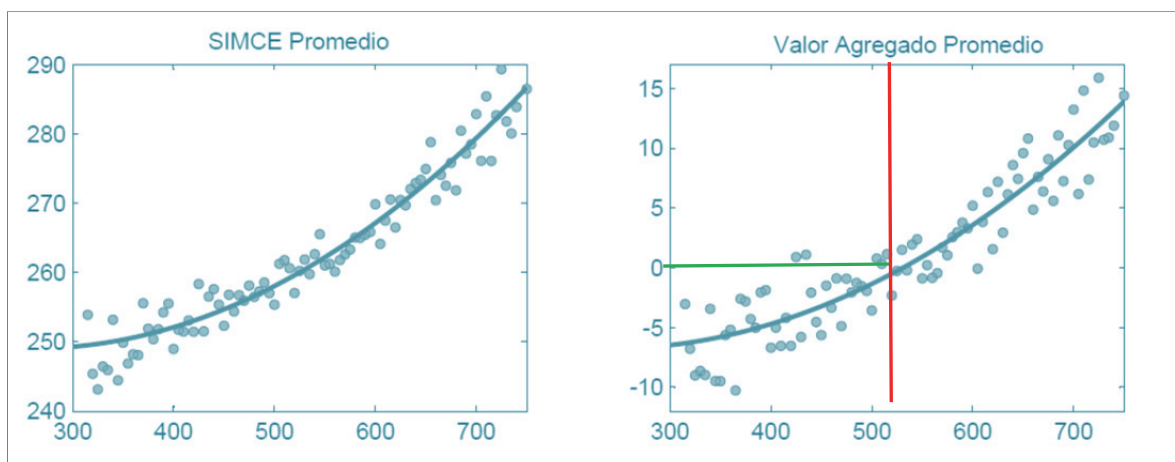
Gráfico 10: Relación entre puntajes PAA/PSU y resultados en portafolio de la Evaluación de Desempeño Docente (2004-2010)



Fuente: Macarena Alvarado, Fabián Duarte y Christopher Neilson, Centro de Estudios del MINEDUC, 2013.

También observamos una correlación positiva entre los resultados en la Prueba de Aptitud Académica de los docentes y los resultados SIMCE de sus alumnos. En el primer gráfico se advierte una correlación positiva entre el promedio de los puntajes PAA de los profesores de los establecimientos y los resultados SIMCE de esos establecimientos, controlando por factores socioeconómicos, como por ejemplo años de escolaridad de la madre, ingreso del hogar, etc. En el segundo gráfico se aprecia que la PAA agregaría valor recién a partir de los 520 puntos, aproximadamente.

Gráfico 11: Relación entre resultados en la Prueba de Aptitud Académica de los docentes y resultados de los estudiantes en el SIMCE



Fuente: Macarena Alvarado, Fabián Duarte y Christopher Neilson, Centro de Estudios MINEDUC, 2013.

Ahora bien, dado que la evidencia sobre el carácter predictivo de la PSU en relación con el resultado en el portafolio y el SIMCE es incipiente, y considerando que las oportunidades de aprendizaje no están distribuidas de forma homogénea entre los diferentes niveles socioeconómicos, resulta fundamental velar porque existan otras puertas de acceso a la formación inicial, resguardando siempre la calidad. Ello implica no sólo elevar las exigencias a los estudiantes, sino también innovar la oferta de formación docente, ofreciendo nuevas alternativas.

En este respecto se propone probar una batería de instrumentos para seleccionar a los estudiantes en el ingreso a la formación docente y monitorear su predictibilidad en el tiempo. Por ejemplo, exigir:

1. 550 puntos en la PSU o su equivalente para quienes hayan realizado la Enseñanza Media en el extranjero.
2. Una combinación de PSU (500 puntos mínimo) y ranking (30 por ciento superior).
3. PSU (500 puntos) y una nota mínima de 5,0 en las asignaturas de lenguaje y matemática en Enseñanza Media.
4. Un grado académico (Bachillerato o Licenciatura) de una institución acreditada.
5. Haber aprobado el programa propedéutico para quienes hayan ingresado a la universidad a través de esta vía.

La últimas dos alternativas permiten a jóvenes con vocación, pero con bajo rendimiento académico, nivelar sus conocimientos y probar que tienen el mérito suficiente para ingresar a estudiar pedagogía.

Además, se podría avanzar en flexibilizar los programas de pedagogía para que estudiantes de otras carreras puedan cursarlo durante sus estudios. Actualmente, los programas de pedagogía para enseñanza media que duran entre dos y tres semestres exigen el grado de

licenciado, alargando innecesariamente la formación de profesor. Al igual que en otros países como Inglaterra o Singapur, estos programas podrían estar abiertos para estudiantes de otras carreras que deseen a lo largo de sus estudios obtener el título profesional de profesor. A su vez, podrían crearse programas *ad hoc* para profesionales que, sin el título de profesor, se encuentran en la primera fase de la carrera profesional docente amparados por el artículo 46 letra G) del Estatuto Docente.

Para seguir atrayendo a jóvenes de altas habilidades en el corto plazo, debería continuarse con la Beca Vocación de Profesor. En 2011 entraron a estudiar pedagogía 3.252 personas con esta Beca, aumentando en 1.385 estudiantes el número de matriculados con un puntaje superior a 600 puntos en la PSU respecto de los años anteriores.³³ Ahora bien, dado que en unos años más se instaurará la gratuidad universal en la educación superior, es importante que, al menos en los primeros años de implementación de la nueva carrera docente, existan incentivos adicionales para ingresar a estudiar pedagogía. Ello exigirá modificar los beneficios de la Beca Vocación de Profesor, extendiendo, por ejemplo, la asignación de \$80.000 a todos los matriculados con más de 600 puntos.

En lo que respecta a las instituciones, la legislación debe garantizar la calidad de la formación. Para ello resulta necesario cambiar el actual sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. En primer lugar, la acreditación de las instituciones debe ser obligatoria para poder otorgar grados académicos y títulos profesionales. En segundo lugar, debemos terminar con las acreditaciones por años diferenciados, que complejizan el sistema y permiten la existencia de instituciones poco confiables. En su lugar, debemos transitar a un modelo de acreditación sin diferenciación de años, donde las instituciones o se acreditan o no se acreditan. Se aconseja que el proceso de acreditación sea cada cuatro o cinco años, margen que entrega confianza a los estudiantes y evita someter a las instituciones a presiones externas constantes que las distraen de su principal tarea. En tercer lugar, la acreditación institucional y la acreditación de carreras deben estar integradas en un único proceso. Dada la complejidad de acreditar cada una de las carreras, el proceso de acreditación institucional debería incluir las carreras del área de educación y salud, y un número determinado de otras carreras elegidas de forma aleatoria, obligando así a las instituciones a cuidar el estándar de calidad en todos sus programas. Por último, en lo que respecta a las carreras del área de educación, resulta fundamental modificar los criterios de acreditación, introduciendo criterios vinculados a resultados (empleabilidad, resultados en la evaluación Inicia, etc.) y a las prácticas pedagógicas. Los actuales programas de pedagogía, en su mayoría, carecen de una vinculación con la escuela y las prácticas pedagógicas, en general, se encuentran desarticuladas de la formación teórica. Además, es menester revisar la duración de los programas de formación docente, sobre todo si se incorporan nuevas exigencias para ingresar a la carrera docente como el período de inducción.

Finalmente, sería importante avanzar en la obligatoriedad de la evaluación INICIA o su equivalente para obtener el título profesional de profesor. Esta prueba podría ser rendida una vez que el

³³ Ver Alvarado, Macarena, Fabian Duarte y Christopher Neilson (2011), "Efectos Beca Vocación de Profesor", documento del Centro de Estudios MINEDUC.

estudiante haya cursado el 80 por ciento de sus asignaturas teóricas. Los resultados en esta prueba no deberían ser vinculantes para obtener el título profesional, al menos mientras no tengamos evidencia robusta de su valor predictivo, pero sí deberían ser públicos a nivel de alumno y de institución, y ser considerados en la acreditación de los programas de pedagogía.

2. Parámetros utilizados para la estimación del costo

2.1 Aumento en las remuneraciones de los docentes según la nueva carrera docente

- i) Utilizamos la información del Censo Docente del Ministerio de Educación (2014) para conocer el número total de docentes que trabaja en el sector que recibe recursos del Estado, distribuidos por años de experiencia y tipo de sostenedor (municipal, administración delegada o particular subvencionado) (ver viñeta #Docentes M+PS+CAD), y las horas docentes contratadas, distribuidas según tipo de sostenedor, años de experiencia y si son lectivas o no (ver viñeta #Horas contratadas L y NL).

Para el año 2014, el Censo arrojó que 195.818 docentes trabajan en el sector que recibe recursos del Estado, de los cuales 94.247 trabajan en el sector municipal. En promedio, los docentes tienen un contrato por casi 33,5 horas semanales. El número total de horas contratadas a la semana son 6.428.669.

- ii) El gasto actual en remuneraciones docentes se estimó en base a las determinaciones que establece la Ley N° 19.070 y los Salarios Docentes Sector Municipal (2012) del Centro de Estudios MINEDUC. La remuneración promedio actual incluye la RBMN, el aumento por experiencia, las asignaciones por perfeccionamiento, BRP título y mención, Bono SAE y AVDI. Para el salario promedio se utiliza la RBMN compuesta por un 65 por ciento de enseñanza básica y 35 por ciento de enseñanza media. Esta remuneración se ajustó en 5 por ciento anual (pesos 2014). No se consideran las asignaciones de zona, ruralidad, SNED y desempeño difícil. (Ver viñeta Gasto Sistema Actual). Es importante tener presente que no tenemos información confiable para las remuneraciones del sector particular subvencionado y que la remuneración promedio estimada para el sector público es sólo una aproximación. El costo de la propuesta depende en parte del actual gasto en remuneraciones, de manera que un cambio en las estimaciones implica un aumento o una disminución en el costo total del proyecto.
- iii) Para la construcción de los perfiles salariales de la nueva carrera docente se utilizó la base de datos CASEN 2013. Se construye el factor experiencia restando a la edad 6 años y los años de escolaridad. Para determinar el salario se considera únicamente el salario de la ocupación principal y el número de horas que trabaja. Se consideran sólo los profesionales con estudios universitarios completos y se eliminan a los docentes. Además, excluimos de la base a los profesionales cuyas remuneraciones superan la media en más de 2 desviaciones estándar. Con esta información se generan los percentiles salariales (salario líquido por hora) por años de experiencia y se aplica el factor de expansión regional. Luego se llevan a salario bruto y a pesos de diciembre 2014. Por último, se ajustan cuadráticamente. (Ver viñeta Ajuste

Cuadrático CASEN).³⁴ Es importante mencionar que las remuneraciones reportadas por CASEN pueden tener sesgo al ser autoreportadas. En el caso que las autoridades quisieran definir las remuneraciones en función de los percentiles de ingresos de los profesionales universitarios no docentes, se recomienda hacer este mismo ejercicio con información del Servicio de Impuestos Internos.

- iv) Los perfiles salariales de la carrera docente se construyeron en función de las remuneraciones de los profesionales universitarios según CASEN 2013. El perfil salarial del nivel de desarrollo profesional 1 se fijó en el percentil 50 del perfil salarial de los profesionales no docentes. El perfil salarial del nivel de desarrollo profesional 2 se fijó en el percentil 60 del perfil salarial de los profesionales no docentes. El perfil salarial del escalafón 3 se estableció en el percentil 75 del perfil salarial de los profesionales no docentes y las remuneraciones del último escalafón se fijó en el percentil 80 del perfil salarial de los otros profesionales más un 10 por ciento. (Ver viñeta Perfiles Salariales Carrera Doc).
- v) El costo anual de los perfiles salariales de la carrera docente se construyó multiplicando el número de horas contratadas por cada año de experiencia por el porcentaje de horas por nivel de desarrollo y años de experiencia (ver viñeta Distribución Docentes Propuesta). Este valor se multiplica por el valor hora del perfil y año de experiencia correspondiente (ver viñeta Perfiles Salariales Carrera Doc). A continuación se multiplica por 4 para obtener el costo mensual y por 12 para el costo anual. (Ver viñeta Costo anual Carrera Doc M+PS+AD).

La distribución de horas contratadas en los distintos niveles de desarrollo profesional que contempla esta propuesta es sólo un escenario posible. Su estimación se hizo considerando una distribución piramidal para los últimos tres niveles de desarrollo y la distribución de horas contratadas por años de experiencia para el año 2014. El 60 por ciento de las horas contratadas corresponden a docentes que se encuentran en los primeros dos niveles de desarrollo profesional (17 por ciento en el nivel 1 y 44 por ciento en el nivel 2) y 40 por ciento a docentes que se encuentran en los dos niveles superiores del escalafón (25 por ciento en el nivel 3 y 15 por ciento en el nivel 4). Es importante considerar que cualquier modificación en la distribución de horas contratadas respecto de los años de experiencia y de los niveles de desarrollo profesional afectará el costo de la propuesta.

Con los parámetros antes mencionados, el costo total de los nuevos perfiles salariales para los cuatro niveles de desarrollo profesional es de aproximadamente 4 mil millones de dólares. Según nuestra estimación, actualmente el gasto en remuneraciones es cercano a los 2.630 millones de dólares, de manera que los nuevos perfiles salariales implicarían un gasto adicional de 1.400 millones de dólares.

³⁴ Estas estimaciones se realizaron en STATA y el archivo está a disponible previa solicitud a los autores.

2.2 Bono pro equidad

Para la estimación del bono pro equidad ordenamos la totalidad de los establecimientos escolares que recibe aportes del Estado en función de su índice de vulnerabilidad. La línea de corte que determina los establecimientos que podrán verse beneficiados con el bono pro equidad se fija cuando la matrícula acumulada de los establecimientos con mayor concentración de niños vulnerables alcanza al 40 por ciento de la matrícula. Según información del Ministerio de Educación para el año 2009, 67 por ciento de los establecimientos gozarían de este beneficio, que concentran al 40 por ciento del total de horas contratadas.

El bono pro equidad estaría dirigido a los docentes que se encuentran en los dos niveles de desarrollo profesional superior del escalafón docente y tendría un valor equivalente al 40 por ciento de la remuneración. Para la estimación del costo del bono supusimos dos escenarios posibles. El escenario optimista presupone que 30 por ciento de los docentes que se encuentran en el nivel de desarrollo profesional 3 y 4 trabajan en establecimientos con alta concentración de niños vulnerables. Esto significa que 30 por ciento de los docentes que se desempeñan en estos colegios pertenecería a los dos niveles superiores de la carrera docente. Bajo este supuesto, el costo del bono se acerca a los 315 millones de dólares. Por el contrario, el escenario pesimista presupone que sólo un 15 por ciento de los docentes que pertenecen a los dos niveles de desarrollo profesional superiores trabaja en establecimientos con alta concentración de niños vulnerables. El costo del bono pro equidad en este escenario sería de 157 millones de dólares. (Ver viñeta Gasto con Bono).

2.3 Fondo de Indemnización

Para la estimación del costo del Fondo de Indemnización se establecieron los siguientes parámetros:

Desvinculación de 5 por ciento de la dotación docente anual

Promedio de horas lectivas: 65 por ciento

Promedio de horas contratadas: 38,8 sector municipal y 38,4 sector particular subvencionado y administración delegada (según el promedio de horas contratadas de la base de datos del Ministerio de Educación ajustadas a la nueva proporción entre horas lectivas y no lectivas)

Años de experiencia: 11 años sector particular subvencionado y administración delegada (según la distribución de horas contratadas por años de experiencia y Código del Trabajo), y 15 para el sector municipal (según la distribución de horas contratadas por años de experiencia).

Bajo estos supuestos se estima que el gasto anual en indemnización sería del orden de 220 millones de dólares, con un costo para el Estado de 110 millones de dólares anual. (Ver Gasto Indemnización).

2.4 Aumento de recursos para mejorar las condiciones laborales de los docentes al interior del aula

Para el cálculo del costo de este ítem, se estimó aumentar los recursos para que permitiera financiar un aumento de 10 puntos porcentuales de las horas no lectivas, quedando la nueva proporción entre horas lectivas y no lectivas en 65/35.

El costo para llevar a cabo esta medida es de aproximadamente 622 millones de dólares.

3. Incremento de la Subvención

La mayor cantidad de recursos que exigen las remuneraciones de los dos primeros niveles de desarrollo (aproximadamente 600 millones de dólares) y las mejoras de las condiciones laborales de los docentes al interior del aula implican un aumento de cerca de 1.200 millones de dólares. Ello significaría un aumento mensual promedio de la subvención de 33,47 dólares por niño, equivalente a \$20.500, considerando la matrícula 2013 y una asistencia promedio de 93 por ciento.

Por el contrario el bono pro equidad y la diferencia entre las remuneraciones de los niveles de desarrollo 3 y 4 con las del nivel 2 se pagarían desde el nivel central directamente al sostenedor en función del número de profesores que reciban dicho beneficio.

El Fondo de Indemnización sería administrado por el Ministerio de Educación, y los sostenedores tendrían derecho a solicitar dicha ayuda para la indemnización de la desvinculación del cinco por ciento anual de la dotación docente.

Tabla 2: Resumen del costo de la propuesta

Gasto total			
Gasto total 15%	Gasto total 30%	Diferencia con gasto actual 15%	Diferencia gasto actual 30%
4.935.526.724,80	5.092.924.781,40	2.307.781.990,96	2.465.180.048,57

Es importante resaltar que estos costos son estimaciones a partir de la información disponible.

Serie Propuestas de Política Pública

Fortalecimiento de la función fiscalizadora del Servel
ISABEL ANINAT S. Y RICARDO GONZÁLEZ T.
Número 7 abril 2015

Subsidio al arriendo: primeros resultados y pasos a seguir
SLAVEN RAZMILIC
Número 6 marzo 2015

El sector energético en Chile y la Agenda de Energía 2014: Algunos elementos para la discusión
ANDRÉS HERNANDO
Número 5 diciembre 2014

Impuesto territorial y financiamiento municipal
SLAVEN RAZMILIC
Número 4 noviembre 2014

Desafíos y algunos lineamientos para el sistema de seguros de salud en Chile
CAROLINA VELASCO O.
Número 3 octubre 2014

Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos
ISABEL ANINAT S. Y RICARDO GONZÁLEZ T.
Número 2 septiembre 2014

Un sistema electoral mixto para el presidencialismo chileno
LUCAS SIERRA I. Y RICARDO GONZÁLEZ T.
Número 1 agosto 2014

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl