

Nueva Carrera Docente: Hacia una Mayor Calidad de la Educación

Junto con satisfacer una aspiración de los profesores por mejorar sus remuneraciones, son importantes también los nuevos incentivos que se establecen para premiar el mérito y el mejor desempeño profesional, lo que además permitirá prestigiar la profesión docente.

Esta semana se envió al Congreso el proyecto de ley de Carrera Docente que busca modificar el actual Estatuto Docente, cuyo objetivo principal es dar nuevos incentivos económicos para atraer, motivar y retener a mejores profesores en la educación pública, además de mejorar en forma importante sus remuneraciones.

Hay consenso en la idea de que la principal forma de mejorar la calidad de la educación que reciben los niños en nuestro país es mejorando el nivel de sus profesores, especialmente si ellos provienen de hogares vulnerables. Por este motivo, este proyecto de ley puede ser considerado como el más importante dentro de las reformas educacionales, ya que en términos generales se encarga de corregir gran parte de los problemas de la actual legislación y sus rigideces que desincentivan a los profesores más capacitados a ingresar y mantenerse en esta profesión.

En esta edición:

Nueva Carrera Docente:
Hacia una Mayor Calidad de la
Educación

Derecho a Sala Cuna:
Una Propuesta Alternativa

Problemas actuales

1. Dudosa calidad en carreras de Pedagogía

El primer problema surge con las carreras de Pedagogía, que han aumentado abruptamente durante la última década, sin un debido control de calidad. No todas las instituciones se someten al proceso de acreditación y, de aquellas que lo hacen, apenas el 45% consigue acreditación por más de 3 años. Si a esto se

suma que la profesión no es atractiva dentro del grupo de mejores estudiantes del país -los puntajes promedio en la PSU de los alumnos que ingresan a carreras de Pedagogía son en su mayoría inferiores a los 500 puntos- no extraña entonces que los resultados en la prueba de conocimientos INICIA, que rinden voluntariamente los egresados de Pedagogía, sigan siendo deficientes. Si bien estas pruebas no necesariamente predicen la calidad del docente en la sala de clases, no podemos esperar que un profesor que no conoce los temas vaya a traspasarlos exitosamente a sus alumnos.

2. Rigideces del actual Estatuto Docente

El segundo problema son las condiciones laborales fijadas por el Estatuto Docente. Las remuneraciones de los docentes están bajo el promedio de profesionales universitarios de carreras afines, y lo más importante, la estructura no premia el buen desempeño (los bonos de reconocimiento a buenos docentes apenas pueden llegar al 7% del sueldo). De esta forma, no se reconoce a quienes trabajan bien y se esfuerzan; un profesor malo gana prácticamente lo mismo que uno bueno y además no puede ser despedido, ya que existe en la práctica inamovilidad laboral. Como consecuencia, no existen incentivos al mejoramiento continuo de modo de motivar y retener a los mejores docentes a ejercer la Pedagogía.

3. Falta de consistencia entre la posesión de responsabilidades y atribuciones

El tercer problema es la falta de alineamiento entre sostenedor, director y profesores: al centralizar las decisiones, no existen incentivos para contratar y retener a la mejor gente, pues falta que haya consistencia entre la posesión de responsabilidades y atribuciones. Es así como el sostenedor debe responder por el nivel de los colegios de su comuna, pero no tiene la atribución para condicionar la permanencia y remuneración de profesores a la consecución de metas.

Del mismo modo, el director debe responder por los logros o fracasos de su colegio, pero no puede decidir respecto de su contratación, despido, permanencia ni remuneraciones. Es necesario entonces dotar de atribuciones a los directores, especialmente dado el nuevo contexto legal en curso, que se encarga de atraer a gente más capacitada a través de mejores remuneraciones, sistema de selección por concurso, convenio por desempeño y permitir que estos tengan un rol en la evaluación de sus profesores, pues es a nivel local y no desde el Ministerio de Educación, donde se puede conocer el real desempeño del docente en el aula.

Como se señalara en el Informe del Panel de Expertos para fortalecer la Profesión Docente¹, el Estatuto Docente está basado en desconfianzas

hacia los sostenedores, directores y profesores. Pero ya es momento de avanzar hacia una lógica que premie el mérito y que permita flexibilizar las relaciones, dando más atribuciones a quienes tienen la capacidad de hacer los mejores diagnósticos y a quienes en la práctica deben responder a la comunidad por la educación que imparten.

En este sentido, se debe tener en cuenta que los cambios que se están proponiendo se insertan en un nuevo marco institucional que se está implementando en el país que incluye: la Ley de Calidad y Equidad de la Educación (20.501) que asegura una selección transparente de mejores profesionales para los cargos de jefes DAEM y directores, junto con el establecimiento de convenios de desempeño y mayores remuneraciones; la Agencia de Calidad, encargada de que los establecimientos cumplan con los estándares de desempeño y la Superintendencia de Educación, a cargo de la fiscalización del buen uso de recursos públicos. A ello se agrega el aumento de la subvención que permitirá financiar las reformas en curso y mejorar las remuneraciones de los profesores, de acuerdo a lo establecido en el proyecto de nueva carrera docente.

El proyecto de ley

1. Ingreso a la profesión docente

En cuanto al ingreso a la profesión docente, se establecen las siguientes medidas. Primero, que quienes quieran desempeñarse como profesores en el sector subvencionado (municipal y particular), deberán rendir y aprobar el Examen de Excelencia Pedagógica (equivalente a la actual prueba INICIA), cuya administración y costo será asumido por el Ministerio de Educación. Si bien una prueba como ésta no necesariamente predice el desempeño futuro del docente en el aula, sí permite asegurar que al menos maneje los contenidos necesarios para enseñar a sus alumnos, y además genera un indicador importante sobre la calidad de las instituciones formadoras. Del mismo modo, deberán acreditar PSU (o su equivalente) rendida. Esta medida puede parecer trivial, pero en la actualidad hay programas de Pedagogía que no piden PSU y con esto se está poniendo una condición para el ingreso de los alumnos sobre cierto rendimiento a estas facultades, lo que en último término significa elevar el nivel de éstas. No debemos olvidar que en los países de mejor desempeño escolar como Finlandia, Singapur y Corea del Sur, eligen a los postulantes a Pedagogía entre los alumnos del tercio superior de rendimiento en las pruebas de admisión. Por último, deberán presentar su título de carrera acreditada para trabajar en colegios subvencionados por el Estado, lo que también busca terminar con la oferta de carreras que no cumplen con los estándares mínimos de calidad.

Si a estas tres medidas le agregamos la Beca Vocación de Profesor, otorgada a jóvenes con puntajes mayores a 600 puntos en la PSU que escojan carreras cuyo puntaje de corte sea mayor a 500 puntos y que se comprometan a desempeñarse en el sector subvencionado, tenemos un escenario más selectivo, en que se restringe la labor docente a personas más capacitadas, o bien más esforzadas, y, por lo tanto, hay más probabilidades de contar con buenos profesores en las aulas.

Otra medida que apunta a mejorar las condiciones laborales y con esto la calidad de las clases, es la de disminuir la proporción de horas lectivas de la jornada laboral docente, aumentando en 2 horas semanales el tiempo que éstos dedican a preparar y planificar sus clases (baja de 75 a 70% el porcentaje de horas de aula). Esto está en línea con los países de mejores resultados educativos.

2. Mas atribuciones a los directores en la selección y evaluación de los docentes

Otra medida que apunta en este mismo sentido es que la selección de los docentes será responsabilidad del director y su equipo técnico pedagógico, sobre la base de criterios conocidos y aprobados por el sostenedor. Esto es una iniciativa clave para lograr mayor selectividad, pues los directores son los que mejor conocen las necesidades de su colegio y es a nivel local donde se deben tomar estas decisiones, no a nivel central. En este sentido, si confiamos en el rol del director y sostenedor para seleccionar de entre los candidatos, podríamos pensar que no es tan necesario imponer además otras exigencias centralizadas. Sin embargo, creemos que en el contexto actual de sobre oferta de profesores egresados de programas de dudosa calidad sí son adecuadas, porque proporcionan un filtro adicional. Además, dado que las remuneraciones no son suficientemente flexibles como para señalar qué instituciones son las que forman a los profesores de mejor desempeño, es decir a los mejor pagados, se generan indicadores alternativos sobre la calidad de las instituciones formadoras (por ej: puntaje promedio de egresados en examen de habilitación).

Con lo anterior se pretende poner más exigencias al ingreso a la profesión docente, pero también es necesario asegurarse de retener a los buenos profesores, destacando su buen desempeño y otorgándoles remuneraciones e incentivos consistentes con su aporte y comparables con las de profesionales de carreras comparables. Para lograr esto, se propone un sistema de promoción y desarrollo profesional que combina un sistema centralizado de certificación de conocimientos y habilidades, asociado a diferentes remuneraciones y beneficios no económicos, con un sistema descentralizado, a nivel de sostenedor, que se enfoca en la evaluación del desempeño en la sala de clases, asociado a premios salariales así como a mayores responsabilidades en el establecimiento.

3. Certificación centralizada de conocimientos y habilidades

Administrada por el Ministerio de Educación, será obligatoria para el sector municipal. Consiste en la existencia de cuatro tramos de desarrollo profesional (Inicial, Preparado, Avanzado y Experto), cada uno asociado a un sueldo mínimo que crece (a tasas decrecientes) con la experiencia y a un perfil que describirá los conocimientos y habilidades requeridos para quienes se encuentren en cada nivel. Para avanzar de un tramo a otro se deben alcanzar los años mínimos de experiencia y aprobar los exámenes de habilitación respectivos. Será necesario re-acreditarse cada 5 años, y en caso de no aprobar, el profesor retrocederá al tramo anterior. El plazo máximo de permanencia consecutiva en el nivel inicial es de 8 años; el docente que no logra avanzar deberá abandonar el sistema.

Posiblemente, para la realidad de los actuales profesores, una evaluación centralizada sirva como sustituto de un sistema consolidado de acreditación que garantice que todos los egresados de las carreras de pedagogía tengan las competencias mínimas, y no signifiquen un obstáculo en el proceso de enseñanza de los alumnos. Sin embargo, en la medida que las facultades de pedagogía alcancen estándares más altos en cuanto a la calidad de sus egresados, se hace menos relevante la existencia de una prueba centralizada de conocimientos y toma más relevancia la evaluación que tengan el director y los pares sobre el desempeño de cada profesor en la institución. Es poco lo que puede decir una evaluación central estandarizada sobre el desempeño de un docente en el aula, una vez superado cierto nivel de conocimientos por parte del docente.

Evidentemente, no tendría sentido extender una evaluación centralizada a los colegios particulares subvencionados porque estos ya cuentan con la flexibilidad suficiente como para evaluar y desvincular a profesores que no tengan un desempeño adecuado en el aula. Rigidizar sus sistemas de evaluación desde el Estado sería un retroceso.

Por último, llama la atención que se permita un plazo de hasta 8 años para que un docente permanezca en el nivel inicial. Se entiende que los docentes que pertenecen a este nivel no cumplen con las competencias mínimas para hacer buenas clases. Un buen profesional debería mostrar progresos significativos en mucho menos tiempo. En caso contrario, se estaría extendiendo innecesariamente su permanencia en el sector, perjudicando principalmente a los estudiantes.

4. Evaluación descentralizada de desempeño

Cada sostenedor deberá realizar una evaluación de desempeño para los docentes de sus establecimientos, diseñada en conjunto con sus

directores, que deberá ser transparente y conocida por los profesores previamente. La evaluación será aplicada por el director de cada establecimiento y su equipo técnico pedagógico, y sus resultados permitirán clasificar a los profesores en cuatro niveles, que determinarán el otorgamiento de bonos de desempeño anuales. Se deberá premiar a quienes queden en los dos primeros niveles, de tal forma que alcancen remuneraciones comparables a profesionales de carreras similares, mientras que los dos últimos niveles no recibirán bono. Los docentes mal calificados o que se nieguen a ser evaluados podrán ser despedidos recibiendo las correspondientes indemnizaciones. Con el fin de asegurar la heterogeneidad de remuneraciones, y por lo tanto la distinción entre buenos y malos desempeños, se establecen límites para la proporción de docentes que podrán ser clasificados en cada categoría: máximo 20% en la más alta, entre 30% y 40% para la segunda y máximo 35% en la tercera.

Lo anterior marca una diferencia fundamental con el actual Estatuto Docente, que no permite que los trabajadores sean pagados acorde a su desempeño. La certificación centralizada sirve para asegurar un sueldo mínimo tan alto como el de otras profesiones afines. Además, la antigüedad o experiencia deja de ser tan importante en determinar la remuneración, de tal forma que un profesor con poca experiencia pero que certifique manejar ampliamente los contenidos, quedará en un nivel superior que un profesor con más años en el rubro, pero que no maneje bien los contenidos. La evaluación descentralizada, por su parte, es la clave, pues permite reconocer a los profesores de buen desempeño en la sala de clases, ya que sólo ahí local es posible determinar con precisión la calidad del docente en las aulas. El nexo entre remuneraciones y desempeño en las aulas es lo que se está buscando, porque es de esta forma que se incentiva el buen desempeño de los profesores para que los alumnos aprendan.

Un detalle que podría generar debate, es la posibilidad de que se interpongan ambos tipos de evaluación, y por ejemplo un profesor con alta certificación de conocimientos, no alcance un buen desempeño en la sala de clases, y por lo tanto a nivel local se decida su desvinculación del establecimiento. Creemos que es fundamental que impere la decisión a nivel local, pues es justamente ésta la que apunta a mejorar la educación en la sala de clases, que es lo que necesita nuestro sistema educacional.

5. Mejores salarios según desempeño

Como resultado de las modificaciones propuestas, se darán importantes aumentos salariales, dejando a los docentes en un nivel similar a los profesionales de otras carreras afines. En el Cuadro Nº 1 y el Gráfico Nº 1 se aprecia la relevancia del incremento de los sueldos, los que estarán

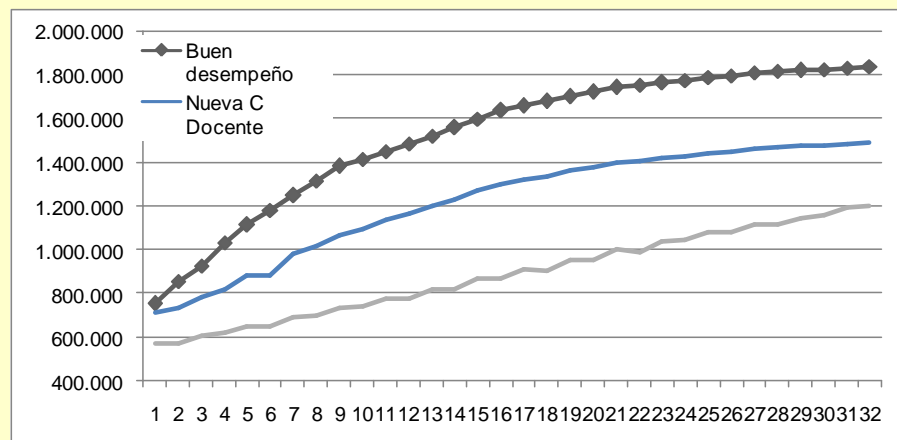
determinados por conocimientos y habilidades según cuatro categorías, cada una con un perfil salarial distinto.

Cuadro Nº 1
REMUNERACIÓN Y EXPERIENCIA MÍNIMAS
ASOCIADAS A CADA NIVEL

Nivel	Experiencia mínima	Remuneración mínima mensual
Inicial	-	\$ 665.196
Preparado	2 años	\$ 946.540
Avanzado	4 años	\$ 1.064.858
Experto	4 años	\$ 1.181.992

Fuente: MINEDUC, salarios luego de 10 años.

Gráfico Nº 1
REMUNERACIÓN Y EXPERIENCIA MÍNIMA ASOCIADA A CADA NIVEL



Fuente: MINEDUC, 44 horas.

En el Gráfico Nº 1 y de acuerdo a una estimación de la evolución proyectada de salarios docentes efectuada por el MINEDUC, se comparan los distintos perfiles de ingreso a lo largo del tiempo con el actual Estatuto Docente y con las modificaciones propuestas. Se observa que con las modificaciones propuestas en el proyecto de ley se superaría el promedio actual, pero especialmente es interesante notar que los docentes de buen desempeño podrán mejorar notoriamente sus remuneraciones tanto con el docente promedio como con el docente que permanezca con el actual Estatuto Docente.

El costo de este proyecto se ha estimado en US\$ 1.400 millones y se financiará con aumentos anuales en la subvención regular. Esto significa

aumentar en un 36,4% el gasto actual en el pago de docentes de aula (en la carrera docente actual) y en un 30,3% la subvención.

Los docentes que se incorporen a dotaciones municipales después de la aprobación de la ley deberán registrarse por esta nueva carrera, pero quienes estén ejerciendo podrán escoger voluntariamente si quieren cambiarse, en cuyo caso deberán cumplir con las exigencias. Aquéllos que decidan no cambiarse podrán seguir trabajando bajo el Estatuto Docente actual.

Los docentes del sector particular subvencionado no se rigen por el Estatuto Docente, no obstante deberán someterse a las mayores exigencias de ingreso para ser docente (aprobar prueba Inicia, rendir PSU, provenir de una carrera acreditada), al sueldo mínimo establecido para el nivel de desarrollo inicial y a la disminución de la proporción de horas lectivas y recibirán recursos adicionales vía subvención. Sin embargo, los sostenedores que quieran adoptar el nuevo sistema de promoción y desarrollo profesional docente podrán hacerlo y se verán motivados a ello ya que en caso contrario perderán a los mejores profesores que se probablemente se irán al sector municipal.

En suma

El proyecto constituye el eslabón que faltaba para avanzar a una mayor calidad de la educación. Junto con satisfacer una aspiración de los profesores por mejorar sus remuneraciones, son importantes también los nuevos incentivos que se establecen para premiar el mérito y el mejor desempeño profesional, lo que además permitirá prestigiar la profesión docente tan desvalorizada ante la sociedad, atraer a mejores profesores al sector municipal y motivar que jóvenes talentosos opten por la profesión.

En breve...

PROPUESTA DE CARRERA DOCENTE:

El proyecto en general es valioso porque se introducen incentivos a los profesores para mejorar su desempeño y se abren espacios de flexibilidad y autonomía para sacar de las aulas a los docentes que no cumplen con niveles de calidad adecuados.

¹ Propuestas para Fortalecer la Profesión Docente en el Sistema Escolar Chileno, Panel de Expertos para una Educación de Calidad, 9 de julio del 2010.