

NUEVA CERTIFICACIÓN DE DESEMPEÑO DOCENTE: ¿CUMPLE CON SUS OBJETIVOS?

- El proyecto de Nueva Política Docente crea un sistema de certificación docente basado en una evaluación centralizada que ubicará a los docentes en diferentes tramos asociados a una asignación extra.
- Tanto los instrumentos elegidos para la evaluación docente, como la asignación extra por desempeño resultan claves a la hora de incentivar al docente hacia las conductas esperadas.
- Sin embargo, los instrumentos difícilmente medirán correctamente el desempeño en tanto no consideren variables a nivel local, como la percepción del Director.
- Asimismo, la fórmula propuesta tiene defectos para atraer a mejores candidatos, pues ofrece una trayectoria muy plana en los primeros años, y además utiliza una fórmula que terminará por premiar a docentes con malos resultados.

PRINCIPIO LYD:

Descentralización en Educación.

El proyecto de ley de nueva Política Docente crea un nuevo sistema de certificación y desarrollo profesional, que tiene como fin vincular la remuneración a algún indicador de desempeño del docente, y de esta forma, atraer a mejores candidatos e incentivar el mejoramiento continuo durante la carrera. La aplicación de este sistema en el sector municipal (90 mil docentes) comenzaría inmediatamente luego de la entrada en vigencia de la ley, mientras que en el particular subvencionado (96 mil docentes) comenzaría el año 2018 para completarla gradualmente en 2025.

Consideramos que se trata de una materia clave para mejorar la calidad de la educación municipal. Evidencia recienteⁱ sostiene que el actual Estatuto Docente habría contribuido con una autoselección de los peores docentes, debido a que éste premia la antigüedad por sobre el buen desempeño. Asimismo, el nivel de experiencia o las cualificaciones serían indicadores débiles para predecir la efectividad docenteⁱⁱ. En cambio, la introducción de salarios variables en función del desempeño en países en desarrollo habría tenido un impacto positivo en el rendimiento de los alumnos y en indicadores de largo plazoⁱⁱⁱ.

Analizamos los instrumentos elegidos para evaluar el desempeño docente en el nuevo sistema de certificación y las asignaciones que establece el proyecto en función de éste. Encontramos que los instrumentos son insuficientes para reconocer



El proyecto permite que un docente con nota promedio 3,9 alcance el tramo Superior, que supuestamente identifica a aquéllos con un desempeño por sobre lo deseado.

a los profesores que realmente tienen un buen desempeño en la sala de clases y que una política de fijación de remuneraciones de forma centralizada puede equivocarse en las señales que pretende dar y en las conductas que pretende incentivar.

DISEÑO DE LA EVALUACIÓN PARA LA CERTIFICACIÓN DOCENTE

El Sistema de Certificación se basa en una Prueba de Conocimientos y un Portafolio como el que incluye la actual Evaluación Docente, que consiste en el video de una clase y material preparado por el profesor para evidenciar sus buenas prácticas pedagógicas. Los resultados de esta certificación, así como los años de antigüedad del profesor, permitirán ubicarlo en uno de los cinco Tramos de Desarrollo Profesional: Inicial, Temprano, Avanzado, Superior o Experto (los dos últimos son voluntarios), cada uno de los cuales se asocia a una Asignación por Tramo para aumentar su remuneración. Ambos instrumentos son diseñados, ejecutados y evaluados por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Docentes (CPEIP).

Si bien el proyecto establece que un reglamento definirá la forma de ponderar ambos instrumentos, en el articulado se definen los puntajes (de 1 a 4) que podrán asignarse a cada uno, el nivel de logro en que se traducirán y la forma en que se combinarán para determinar el tramo de desarrollo correspondiente. Si convertimos la escala de puntajes a notas de 1 a 7 y los ponderamos en un 50% cada uno, podemos obtener la nota promedio mínima y máxima con que, como consecuencia de lo que establece el proyecto, un docente podría ubicarse en cada tramo de desempeño (Cuadro N° 1).

PROFESORES REPROBADOS PODRÁN ACCEDER HASTA EL TRAMO SUPERIOR

Cuadro N° 1. Notas en escala de 1 a 7 para docentes de cada tramo

Tramo de Desempeño	Desde	Hasta
Inicial	2,3	4,0
Temprano	2,5	4,6
Avanzado	3,0	5,3
Superior	3,9	5,7
Experto	4,8	7,0

Fuente: Elaboración propia LyD a partir del Boletín del proyecto.

Vemos que el proyecto de ley permitirá a docentes reprobados, es decir, que obtengan una nota promedio entre ambos instrumentos inferior a 4, ubicarse en niveles de desempeño alto: con promedio 3,9 se podría alcanzar el tramo Superior, que supuestamente identifica a aquéllos con un desempeño por sobre lo deseado. ¿Qué señal se da con esto a los docentes?

Lo anterior sirve para ejemplificar los errores que se cometen por tratar de construir de forma centralizada una materia que debiera delegarse al nivel local. Éste es el

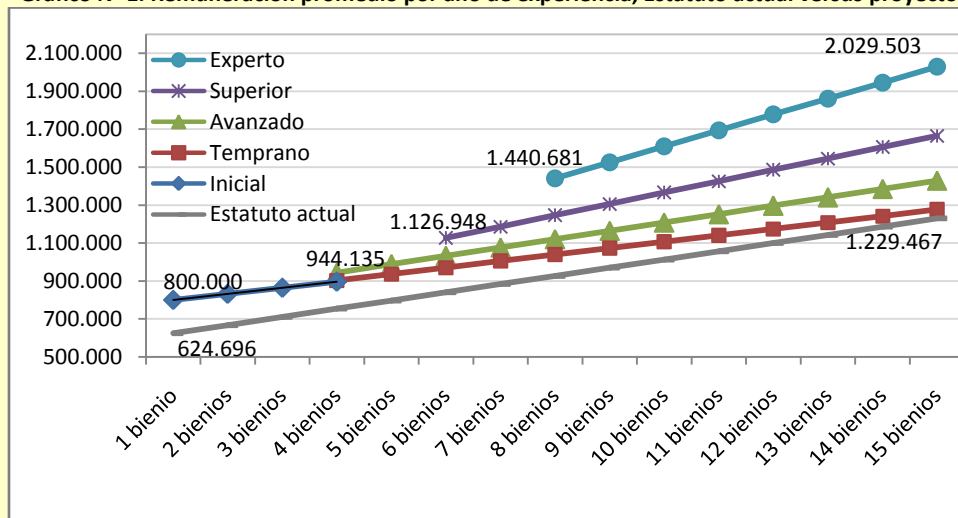


problema de pretender estandarizar y centralizar evaluaciones como ésta, en lugar de entregarla a las escuelas donde sí se puede observar y discriminar directamente el desempeño del profesor para calificarlo sin necesidad de recurrir a generalizaciones como las que introduce este proyecto.

ASIGNACIÓN POR DESEMPEÑO COMO MECANISMO PARA ATRAER MEJORES DOCENTES E INCENTIVAR EL MEJORAMIENTO CONTINUO

Ahora bien, el proyecto no sólo equivoca la ponderación de los instrumentos evaluativos; también tiene defectos en la elaboración de la Asignación por Tramo y el peso de la antigüedad. El Gráfico N° 1 muestra la remuneración que podrá alcanzar un docente conforme aumenten sus años de experiencia versus la remuneración que determina el Estatuto actual. Los cambios que experimentan las remuneraciones entre un año y otro se explican por dos fuentes: la actual Asignación por Experiencia y la nueva Asignación por Tramo de Desarrollo Profesional. Es justamente esta última asignación la mayor novedad del proyecto, pues es la que permite al docente, tal como muestra el gráfico, saltar entre una trayectoria y otra durante un mismo bienio, y con eso, subir su remuneración de forma permanente (no es posible retroceder).

REMUNERACIÓN DOCENTE SIGUE DEPENDIENDO FUERTEMENTE DE LA ANTIGÜEDAD
Gráfico N° 1. Remuneración promedio por año de experiencia, Estatuto actual versus proyecto



Fuente: Elaboración propia LyD a partir de la presentación del Ministro y del Boletín del proyecto.

En el gráfico vemos que las pendientes de las distintas trayectorias son distintas: se vuelven más inclinadas a medida que aumentan los bienios de antigüedad. Esto quiere decir que el monto de la asignación por cada tramo depende del resultado de la certificación, pero también de los años de antigüedad con que cuente el docente. Así, un docente con menos de tres bienios de antigüedad (seis años) no tiene la



Un docente con menos de seis años de antigüedad no podrá avanzar de tramo. En cambio, un docente con 16 años de antigüedad podrá ver su remuneración incrementada en un 8%, 20% o 39% según si logra pasar al tramo Avanzado, Superior o Experto.

opción de avanzar de tramo y mejorar su remuneración debido a un buen desempeño (pues el segundo nivel, llamado Temprano, exige al menos seis años de antigüedad). Luego del tercer bienio, si es que logra acceder al tramo Temprano su remuneración sólo se incrementa en \$ 6.700 mensuales (1%), mientras que si alcanza el nivel Avanzado su remuneración se incrementa en \$ 40.700 (4,5% de su remuneración inicial).

En cambio, un docente con 16 años de antigüedad (ocho bienios) que se encuentre en el tramo Temprano, sí podrá ver su remuneración incrementada en forma notoria conforme obtiene una buena evaluación en el proceso de certificación: desde obtener una remuneración de poco más de \$ 1 millón, podrá mejorarla en un 8%, 20% o 39% según si logra ascender al tramo Avanzado, Superior o Experto. A medida que aumentan los bienios, esta recompensa -debido a la mejor certificación- se va incrementando, de manera que el avance en los tramos es cada vez más atractivo. Más aún si se tiene en cuenta que una vez que se avanza de tramo no hay posibilidad de retroceder.

MAYOR PESO DEL DESEMPEÑO CONFORME AUMENTAN LOS AÑOS DE ANTIGÜEDAD
Cuadro N° 2. Peso del desempeño en la Remuneración Total, Docente con 37 hrs de contrato.

	Inicial	Temprano	Avanzado	Superior	Experto
1 bienio	2%				
2 bienios	4%				
3 bienios	6%				
4 bienios	8%	8%	12%		
5 bienios		10%	15%		
6 bienios		11%	17%	24%	
7 bienios		13%	19%	26%	
8 bienios		14%	20%	29%	38%
9 bienios		16%	22%	31%	41%
10 bienios		17%	24%	33%	43%
11 bienios		18%	25%	34%	45%
12 bienios		19%	27%	36%	46%
13 bienios		20%	28%	37%	48%
14 bienios		21%	29%	39%	49%
15 bienios		22%	30%	40%	51%

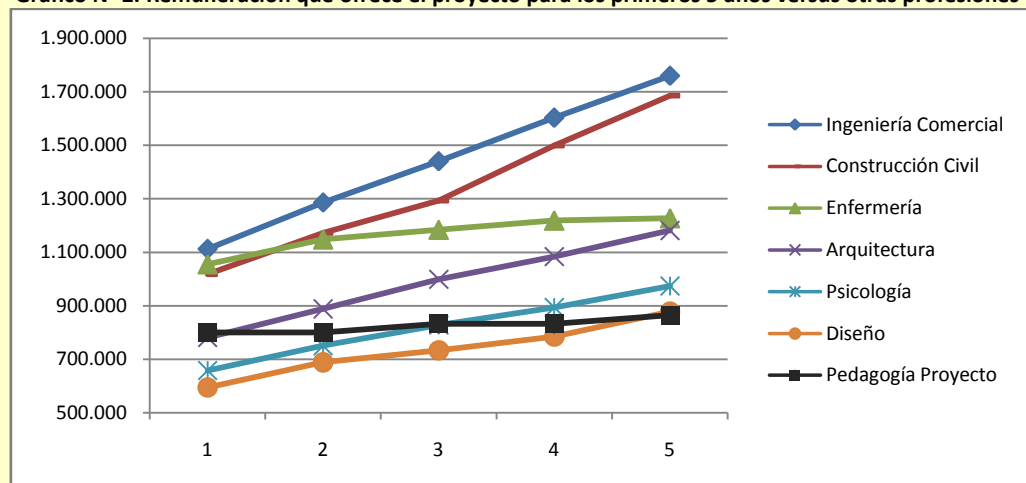
Fuente: Elaboración propia LyD a partir de la presentación del Ministro y del Boletín del proyecto.*Las celdas grises son etapas en que no es posible estar: en el caso del tramo Inicial, porque el docente sería desvinculado del sistema si no avanza luego de 9 años, y en los tramos siguientes, porque el docente no puede acceder a ellos antes de cumplidos ciertos años de antigüedad.

Si bien la posibilidad de tener saltos en la remuneración representa un incentivo a buscar certificarse en un tramo mayor, también es relevante considerar el peso que tendría la Asignación por Tramo en la remuneración total, para ver si constituirá o no un estímulo suficiente (Cuadro N° 2). Hoy el desempeño de un docente municipal pesa apenas 4% en su remuneración total^{iv}, situación que mejora con el proyecto de ley a medida que avanzan los años de antigüedad. Sin embargo, en los primeros años de carrera el desempeño sigue siendo poco relevante dentro de la remuneración total, aun cuando en esos años se debiera poder premiar y diferenciar las remuneraciones para así motivar y retener a los docentes de buen desempeño.

En este contexto, y para tener un orden de magnitud, nos enfocamos en la trayectoria que ofrece el proyecto durante los primeros 5 años de ejercicio docente, y la comparamos con la trayectoria promedio de otras profesiones universitarias (Gráfico N° 2). La remuneración que ofrece el proyecto es efectivamente bastante plana durante los primeros años en relación al promedio de las otras profesiones, y esto sin contar que esos promedios esconden una importante dispersión, que en el caso de la profesión docente es y será prácticamente inexistente.

TRAYECTORIA DE REMUNERACIONES MUY PLANA AL PRINCIPIO DE LA CARRERA DOCENTE

Gráfico N° 2. Remuneración que ofrece el proyecto para los primeros 5 años versus otras profesiones



Fuente: Elaboración propia LyD sobre la base de información del SIES y presentación MINEDUC.

NECESIDAD DE DESCENTRALIZAR LA EVALUACIÓN DOCENTE E INCORPORAR LA PERSPECTIVA DEL DIRECTOR

Si bien el proyecto del Gobierno hace un esfuerzo por incorporar el desempeño docente como variable relevante a la hora de decidir su desarrollo profesional en el sector municipal, el análisis anterior da cuenta de lo importante que es definir



Los instrumentos que propone este proyecto excluyen los elementos más importantes: la observación directa de clases y la opinión del equipo directivo y de la comunidad educativa.

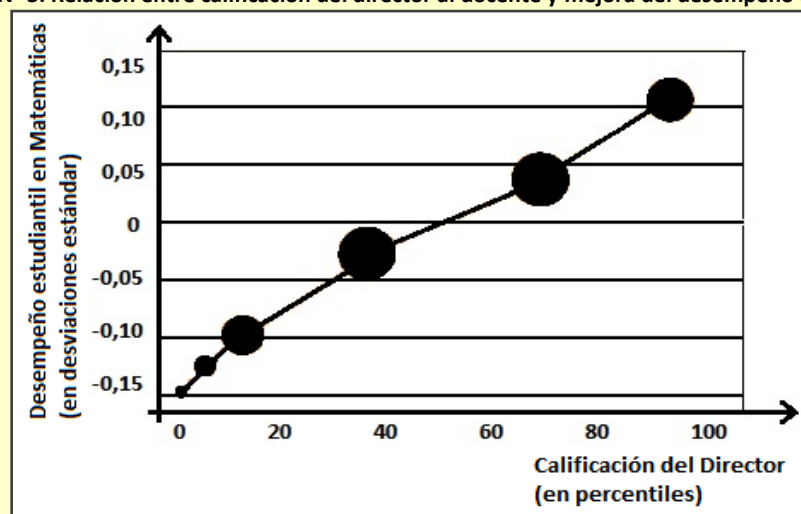
correctamente los tramos y los instrumentos evaluativos que los determinarán. Éstos deben permitir discriminar de forma adecuada el desempeño de los docentes, pero además identificar conductas que contribuyan con el mejoramiento de los aprendizajes de los alumnos, de manera que se justifique premiarlas e incentivarlas.

Lamentablemente el proyecto peca de un excesivo centralismo que lo lleva a cometer errores de diseño, y que creemos deben resolverse involucrando más al Director del establecimiento educacional, quien es, después de todo, el llamado a liderar el proceso educativo hacia la consecución de aprendizajes por parte de sus alumnos. Hay evidencia de que en general los Directores poseen opiniones acertadas sobre la eficacia de sus docentes y que utilizan bien la información relativa a su desempeño para tomar decisiones de gestión^v. Asimismo, las recomendaciones de los expertos apuntan a la necesidad de avanzar hacia la entrega de mayor autonomía a las escuelas en esta materia^{vi}.

El Proyecto MET (*Measuring of Effective Teaching*), que se llevó a cabo entre los años 2009 y 2012 y que involucró a más de 3.000 docentes que fueron asignados de forma aleatoria a escuelas de Estados Unidos, aporta interesantes conclusiones relativas a cómo medir la efectividad docente correctamente: en general no basta con una sola medida, sino que se deben complementar los resultados de pruebas docentes, la observación de clases, e incluso la opinión de los alumnos en test creados para ello. Tal como muestra el Gráfico N° 3, una de las conclusiones a las que se llegó en este estudio es que los Directores saben bien quiénes son sus docentes (in)efectivos^{vii}.

LOS DIRECTORES SABEN BASTANTE BIEN QUIÉNES SON SUS DOCENTES (IN)EFECTIVOS

Gráfico N° 3. Relación entre calificación del director al docente y mejora del desempeño estudiantil



Fuente: Presentación A.Ganimian (2014).



¿Por qué entregar al CPEIP (institución que hoy evalúa a 17 mil docentes al año) la evaluación de 200 mil profesores distribuidos a lo largo del país, en lugar de a los Directores que pueden tener una visión más directa y que además están mejor capacitados para ello? Recordemos que hoy más de la mitad de los alumnos del sector municipal estudia en un establecimiento cuyo Director fue elegido por Alta Dirección Pública (ADP), proceso que introdujo la Ley de Calidad y Equidad (2011) justamente pensando en poder asignarles más responsabilidades.

CONCLUSIONES

La fijación por ley de la evaluación docente y de la asignación por desempeño lleva a errores de diseño que podrían dificultar la consecución de los objetivos. En primer lugar, la remuneración plana durante los diez primeros años puede jugar en contra si lo que se busca es atraer a buenos candidatos a la profesión docente y mantenerlos motivados en sus primeros años. Es necesario darles la oportunidad de optar a un incremento más alto en su remuneración durante estos primeros años.

A medida que aumentan los años de antigüedad, la asignación por tramo va pesando más en la remuneración total, lo que podría servir para motivar a los docentes con más años en el sistema a ir actualizando sus conocimientos. Sin embargo, el que un docente que avanza de tramo una vez no pueda volver a retroceder desincentiva el mejoramiento continuo. Es recomendable entonces que la certificación se tenga que renovar cada cierto tiempo para mantener el nivel. Ahora bien, además de los errores en el diseño, hay antecedentes para pensar que la evaluación docente que determina el nivel de certificación no logrará medir realmente las conductas que contribuyen con el buen desempeño docente y con el aprendizaje de los alumnos. Los instrumentos que propone este proyecto excluyen el elemento más importante en este sentido: la observación directa de clases y la opinión del equipo directivo y de la comunidad educativa en la misma escuela. Proponemos entonces que se tome en cuenta las percepciones directas de lo que ocurre en la sala de clases, descentralizando la evaluación e incorporando el avance de los alumnos y la evaluación por parte del equipo directivo.

ⁱ Correa, J.L.; F.Parro y L.Reyes (2015).

ⁱⁱ Hanushek et al. (2005), Kane y Steiger (2012), y Cantrell y Kane (2013).

ⁱⁱⁱ Muralidharan y Sundararaman (2009), Glewwe, Ilias y Kremer (2010), Lavy (2014), Lavy (2015).

^{iv} Según EligeEducar, El Mercurio 12 de abril de 2015.

^v Rockoff et al. (2011).

^{vi} Comisión Brünner (1994) y Panel de Expertos para el Fortalecimiento de la Profesión Docente (2010).

^{vii} A.Ganimian (2014). Presentación "Proyecto de medición de efectividad docente: La evaluación como herramienta de mejora del sistema". Seminario Calidad y Gestión en Educación, LyD.