

INDICACIONES AL PROYECTO DE LEY DE CARRERA DOCENTE: BAJAS EXPECTATIVAS

- Si bien el objetivo del proyecto era incrementar las remuneraciones asociándolas a avances en el desempeño, justamente como una forma de incentivar su mejoramiento, con las indicaciones del Ejecutivo se reafirma el incremento de éstas de acuerdo a una evaluación poco adecuada para identificar a los docentes de buen desempeño en la sala de clases.
- Las modificaciones del Gobierno no recogieron las principales críticas realizadas durante las audiencias, en cuanto a la nula consideración de los establecimientos educacionales y sus equipos directivos en la nueva evaluación docente y sus consecuencias.
- En estas circunstancias, existen dudas sobre el potencial de este proyecto para mejorar la calidad de los docentes y con ello, la calidad de la educación financiada por el Estado.

PRINCIPIO LYD:

Descentralización en Educación

Esta semana se comenzaron a votar las indicaciones presentadas por el Gobierno y los parlamentarios al proyecto de ley de Nueva Política Docente. Respecto a los cambios propuestos por el Ejecutivo, hubo cierta intención de realizar algunos cambios de fondo en línea con las recomendaciones recibidas durante las audiencias, sin embargo, consideramos que el objetivo más evidente fue el de “maquillar” el texto para complacer al Colegio de Profesores, con recursos tales como sustituir el concepto de “Sistema de Certificación” por “Sistema de Reconocimiento” y denominar como “derecho” tanto al nuevo Sistema de Inducción como al de Formación Continua. Con todo, vale la pena revisar cómo quedaría el proyecto de acuerdo a las modificaciones propuestas por el Ministerio de Educación (MINEDUC), y nuestras principales preocupaciones en torno a éste.

CARRERA DOCENTE INSUFICIENTE PARA INCENTIVAR MEJOR DESEMPEÑO

En lo que dice relación con la nueva Carrera Docente, con las indicaciones del Gobierno se explicita que ésta estará compuesta ya no sólo por el sistema de avance progresivo en tramos de desempeño y remuneraciones, sino que también por el Sistema de Inducción y por la formación continua. Cada uno de estos elementos estará en manos del MINEDUC a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP).



Si bien se valora el intento del Gobierno por incorporar más elementos a la evaluación docente, sigue faltando lo más importante: el desempeño día a día del docente, que sólo puede ser medido desde el propio establecimiento, y los logros en cuanto al aprendizaje de sus alumnos.

En cuanto al Sistema de Inducción, se establece que la participación en éste sea un derecho para todos los docentes principiantes durante al menos 10 meses dentro de sus dos primeros años de ejercicio. No obstante, la participación hasta el año 2020 estará sujeta a los cupos que disponga la ley de presupuesto de cada año, dando prioridad a quienes ejerzan en establecimientos de alta vulnerabilidad y con peor desempeño de acuerdo a las mediciones de la Agencia de la Calidad de la Educación.

La inducción estará a cargo de un profesor mentor elegido por el MINEDUC, de entre los candidatos inscritos en un registro público. Las indicaciones introducen como nuevo criterio para la designación de un mentor, que éste pertenezca al mismo establecimiento que el principiante¹, y que cada colegio pueda tener su propio plan de inducción. Si a esto se suma que uno de los requisitos para poder inscribirse en el registro público es contar con la autorización del sostenedor del establecimiento, vemos que el Gobierno intentó añadir elementos descentralizadores al sistema, lo que nos parece positivo. Con todo, consideramos que sería una mejor opción dejar mayor libertad para que los establecimientos adapten los recursos a sus necesidades.

En cuanto al Sistema de Reconocimiento Profesional (que en el proyecto original se le había llamado de Certificación), se modifican -de forma vaga- los instrumentos para la evaluación docente, se redefinen los tramos de desempeño (así como los criterios para acceder a ellos) y se modifica la forma de cálculo de la Asignación por Tramo de Desarrollo Profesional asociada a cada nivel. Veamos cada uno de estos puntos en detalle.

En primer lugar, en lo que dice relación con los **instrumentos evaluativos**, se redefine tanto el portafolio como la prueba de conocimientos. El primero se amplía para incluir ya no sólo la grabación de la clase, sino también el “trabajo fuera del aula” y los cursos de perfeccionamiento realizados por el docente (formación continua del CPEIP). Y en cuanto a la prueba, se redefine como una “evaluación de conocimientos específicos y pedagógicos”, lo que la transformaría en una medición más acotada a los contenidos que cada docente debe enseñar según su nivel de enseñanza y especialidad. Si bien se valora el intento del Gobierno por incorporar elementos que puedan recoger información más completa sobre el docente, consideramos que sigue faltando lo más importante: su desempeño día a día, que sólo puede identificarse desde el mismo establecimiento, y los logros en aprendizaje de sus alumnos de acuerdo a su propio contexto.

En segundo lugar, mostramos en el Cuadro N° 1 los **tramos de desempeño**, cuáles serán los requisitos para acceder a cada uno, y las evaluaciones que deberán rendir los docentes. Los tres primeros niveles serán obligatorios en el sentido que requieren de seguir evaluándose cada 4 años hasta llegar al nivel Avanzado. Los tramos Experto



I y II, en cambio, son niveles a los que acceden quienes opten por buscar un mayor desarrollo profesional y poder asumir más funciones.

SÓLO HABRÁ UNA EVALUACIÓN OBLIGATORIA DURANTE LA CARRERA DOCENTE

Cuadro N° 1. Tramos de Desempeño, sus requisitos, y evaluación

Tramo	Definición	Requisitos	Evaluación*
Inicial	Etapa de integración conocimientos adquiridos en la formación y en la práctica.	Título profesional.	Obligatoria cada 4 años. Si en 2 ocasiones no avanza de tramo, es expulsado del sistema.
Temprano	Docentes que avanzan hacia la consolidación de su experiencia y desempeño.	4 años de antigüedad.	Obligatoria cada 4 años.
Avanzado	Docentes que acreditan un nivel esperado de las competencias.	4 años de antigüedad.	Voluntaria, excepto quienes obtengan nivel D en algún instrumento.
Experto I	Nivel de desempeño sobresaliente.	8 años de antigüedad.	Voluntaria.
Experto II	Nivel de desarrollo experto.	12 años de antigüedad.	Voluntaria.

Fuente: Elaboración propia LyD a partir del proyecto de ley. *Quienes obtengan un portafolio con nivel A una vez o B dos veces pueden no volver a rendirlo. Y quienes logren nivel A o B en la evaluación de conocimientos también pueden no rendirla nuevamente.

En consecuencia, podría ocurrir que un profesor sólo sea evaluado una vez en toda su carrera para pasar desde el tramo Inicial al Avanzado, piso que en el papel lo reconocerá como docente que acredita un nivel de consolidación esperado de sus competencias. Asimismo, un profesor que no alcance el nivel Avanzado, que es el mínimo de calidad deseable para un profesor según el proyecto, podrá seguir desempeñándose en el aula en tanto se siga evaluando cada 4 años, sin necesidad de que muestre mejorías. Lo anterior demuestra la baja exigencia que tiene el nuevo sistema y además, el poco sustento para el persistente rechazo que ha manifestado el Colegio de Profesores a la introducción de éste.

Por último, en cuanto a las **Asignaciones por Tramo de Desarrollo Profesional**, éstas se introdujeron en el proyecto original como una forma de reconocer -y con ello incentivar- el avance del docente entre los distintos niveles de desempeño. En su momento, recibió críticas, principalmente porque en su cálculo pesaban demasiado los años de antigüedad del docente, y porque en parte, debido a lo anterior, esta asignación se volvía importante dentro de la remuneración total demasiado tarde en la carrera, perdiéndose la oportunidad de incentivar la entrada de mejores candidatos.

Si bien las indicaciones del Ejecutivo buscaron mejorar la trayectoria de la asignación para hacerla menos plana durante los primeros años, al permitir que los docentes al

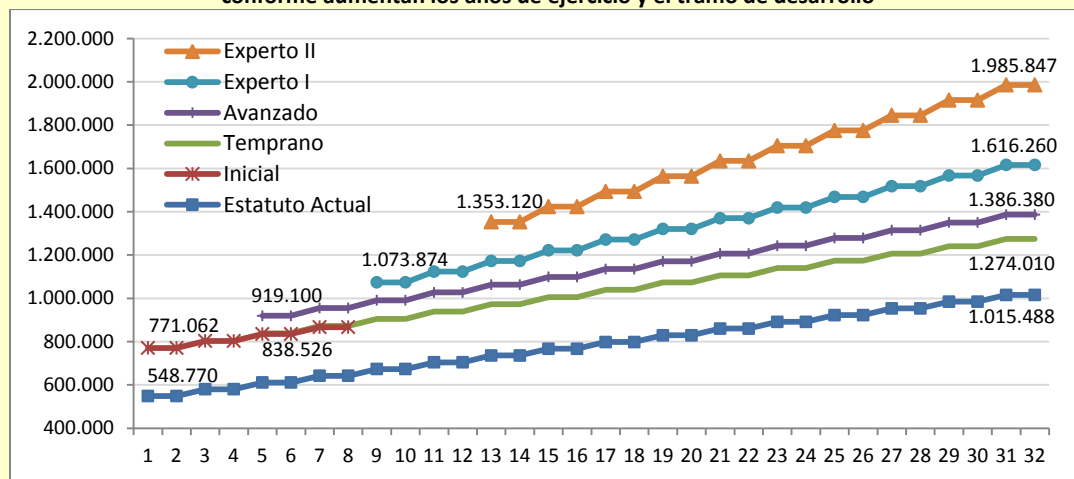


Las **señales** que está enviando el **Gobierno** al ablandar los **requisitos** para el **traspaso** de los docentes a la **nueva carrera** son sumamente **preocupantes** si consideramos que en el futuro deberá administrar el sistema que regirá a **todos** los **profesores** del sector **subvencionado**, y no sólo de establecimientos **municipales**.

cuarto año ya pudieran avanzar de tramo y mejorar así su remuneración, no se resuelve el excesivo peso de los años de antigüedad. Peor aún, consideramos que este problema se acentúa. Actualmente, uno de los componentes que más pesan en la remuneración total de los profesores del sector municipal es la llamada Asignación por Experiencia, que es un porcentaje de la remuneración base que va creciendo conforme aumentan los años de ejercicio. En el proyecto original esta asignación se redujo a la mitad, lo que consideramos apuntaba en la dirección correctaⁱⁱ. Sin embargo, con las indicaciones se restituye, pero ahora como parte de la Asignación por Tramo, lo que a todas luces es un contrasentido, pues es un componente independiente del desempeño del docente. No hay dudas que éste fue un punto negociado y ganado por el Colegio de Profesores; la pregunta es si apunta en la dirección de incentivar el buen desempeño para favorecer a los alumnos.

FUERTE INCREMENTO DE LAS REMUNERACIONES RESPECTO AL ESTATUTO DOCENTE

Gráfico N° 1. Trayectoria de remuneraciones mensuales ofrecidas por el proyecto (en \$ 2015), conforme aumentan los años de ejercicio y el tramo de desarrollo*



Fuente: Elaboración LyD a partir del proyecto de ley con indicaciones. *Considera un docente con 37 hrs. de contrato e incluye la Remuneración Base Mínima Nacional promedio entre educación básica y media, la Bonificación de Reconocimiento Profesional, la Asignación por Experiencia y por Tramo.

En el Gráfico N° 1 se muestra la trayectoria de remuneraciones totales que ofrecería el proyecto, incluidas las modificaciones recién expuestas, en comparación con lo que ofrece el Estatuto Docente actual. Vemos que si bien hay un fuerte incremento, la antigüedad del profesor sigue jugando un rol primordial (lo que se refleja con la pendiente creciente de cada línea). Con todo, recordemos que el que las remuneraciones sigan estando fijadas por ley tiene el defecto de impedir que éstas puedan adecuarse a la realidad de los establecimientos educacionales, a los logros de los docentes y sus alumnos y al crecimiento real que experimenten las remuneraciones de otros profesionales en el tiempo. Si bien los incrementos que fija

la ley hoy pueden parecer relevantes, el paso del tiempo podría diluirlos respecto a la evolución que experimenten los profesionales de otros sectores.

TRASPASO A LA NUEVA CARRERA: SEÑALES PREOCUPANTES DESDE EL GOBIERNO

Para la transición al nuevo sistema, el proyecto establece diferencias según si se trata de docentes que ejerzan en el sector municipal (que son alrededor de 95 mil) o en el particular subvencionado (99 mil) y de administración delegada (2 mil).

Quienes ejerzan en el sector municipal ingresarán de forma inmediata, usando los resultados del portafolio de su última evaluación docenteⁱⁱⁱ. Los criterios en cuanto a esos resultados que establecía el proyecto original fueron rebajados por el Gobierno a través de sus indicaciones. En consecuencia, docentes que hoy son calificados en un nivel bajo podrán ser traspasados, por el sólo ministerio de la ley, al nivel Temprano de la nueva carrera. Más aún, se permitirá no utilizar la evaluación docente 2015 si el docente obtiene peores resultados que en su medición previa.

Las señales que está enviando el Gobierno al ablandar los requisitos para el traspaso son preocupantes si consideramos que, en el futuro, deberá administrar la carrera docente que regirá a todos los profesores del sector subvencionado, y no sólo de establecimientos municipales. El poder de negociación que adquirirá el Colegio de Profesores podría verse incrementado hasta un punto que el Gobierno -tal como ya lo ha demostrado- no estaría en condiciones de contrarrestar.

En el Cuadro N° 2 mostramos nuestra estimación sobre cuál será la distribución de los 68 mil profesores del sector municipal que tienen resultados de un portafolio rendido, en los tramos de desempeño según los criterios que establece el proyecto. Este escenario es un piso, pues no consideramos la posibilidad de que quienes hayan rendido una prueba de conocimientos para obtener las actuales asignaciones de excelencia, las utilicen para mejorar su traspaso.

87% DE LOS DOCENTES DEL SECTOR MUNICIPAL SERÍA TRASPASADO AL TRAMO TEMPRANO

Cuadro N° 2. Distribución de docentes municipales en tramos de la nueva carrera docente, según resultados de su último portafolio rendido.

Nivel	%
Inicial	12%
Temprano	87%
Avanzado	1%

Fuente: LyD utilizando base de datos del MINEDUC de docentes 2014 y evaluación docente.

En cuanto a los docentes de establecimientos particulares subvencionados y de administración delegada, se incorporarán al nuevo sistema de forma gradual a partir de 2019. Los sostenedores deberán postular voluntariamente desde agosto de 2018 (para ingresar el 2019) para acceder a los cupos anuales que disponga la ley de

presupuesto hasta el año 2025 (al menos 1/7 del total de docentes del sector cada año), los que serán asignados por el CPEIP priorizando la mayor concentración de alumnos prioritarios. El año 2027 será obligatorio que todos ingresen al sistema. Es evidente que hasta entonces se producirá un trato desigual por parte del Estado, que entregará menos recursos a los establecimientos particulares subvencionados que no ingresen al nuevo sistema (aunque así lo deseen), generando distorsiones a favor del sector municipal en cuanto a las condiciones de sus docentes.

CONCLUSIÓN

Lamentamos que las indicaciones ingresadas por el Gobierno no recogieran las principales críticas realizadas durante las audiencias, en cuanto a la nula consideración de los equipos directivos de cada establecimiento en la nueva evaluación docente y sus consecuencias. El objetivo de este proyecto era mejorar las remuneraciones docentes asociándolas a avances en el desempeño docente, como una forma de incentivar su mejoramiento. Sin embargo, de acuerdo al texto vigente, se construirá una carrera docente que asociará el incremento de las remuneraciones a una evaluación que será incapaz de identificar a los docentes de buen desempeño en la sala de clases tanto por los instrumentos elegidos, como por la baja exigencia en cuanto a la frecuencia de la evaluación y al diseño de la Asignación por Tramo.

Del mismo modo, no se reconoce de forma suficiente el desempeño de los docentes en condiciones difíciles, y se mantiene una discriminación en la aplicación del nuevo sistema, que generará importantes distorsiones entre el sector municipal y particular subvencionado, favoreciendo al primero en la medida que recibirá antes los nuevos recursos.

En estas circunstancias, tenemos dudas sobre el potencial de este proyecto para mejorar realmente la calidad de los docentes y con ello, de la educación financiada por el Estado. Más aún, las señales dadas por el Gobierno al bajar el nivel de exigencia para los profesores aun antes de comenzar con el nuevo sistema, hace que nos cuestionemos el alcance que tendrá este proyecto, que en régimen requerirá un mayor gasto de US\$ 2.500 millones, en contraste con las expectativas que generó cuando fue anunciado.

ⁱ Los criterios definidos por el proyecto de ley para asignar a un mentor son: desempeñarse en el mismo establecimiento que el principiante, o en su defecto que tenga un domicilio cercano, y que imparta la docencia en el mismo nivel de enseñanza (y ojalá especialidad). Luego, los cupos serán asignados de acuerdo a los siguientes criterios de prioridad que serán ponderados por el CPEIP: evaluación destacada en mentorías previas, poseer grado de magíster o doctorado pertinentes, ubicarse en los tramos Experto I o II, y mayor experiencia en la función docente.

ⁱⁱ Correa et al (2015) encuentran que el Estatuto Docente que rige al sector municipal, al establecer que los sueldos dependan principalmente del nivel de experiencia del profesor y no de sus logros, habría motivado a los profesores a autoseleccionarse de acuerdo a su nivel de desempeño. En consecuencia, los mejores profesores habrían tenido incentivos a irse al sector particular, en que la probabilidad de acceder a mejores salarios debido a su desempeño es mayor que en el sector municipal, que recibe por el contrario a los docentes de peor desempeño, que ven su salario incrementado principalmente debido al paso del tiempo.

ⁱⁱⁱ Los profesores del sector municipal ya rinden una evaluación obligatoria cada 4 años, que entre otros elementos contiene un portafolio. Ésta, sin embargo, tiene escasas consecuencias para el docente.