
Informe Final: Primera Etapa
**PROPUESTAS PARA FORTALECER LA PROFESION
DOCENTE EN EL SISTEMA ESCOLAR CHILENO**

Panel de Expertos para una Educación de Calidad
9 de julio de 2010

Informe Final: Primera Etapa

**PROPUESTAS PARA FORTALECER LA PROFESIÓN DOCENTE EN EL
SISTEMA ESCOLAR CHILENO**

Panel de Expertos para una Educación de Calidad

9 de Julio de 2010

Integrantes del Panel

Julia Alvarado

José Pablo Arellano

Mariana Aylwin

Harald Beyer (coordinador)

José Joaquín Brunner

Andrea Krebs

Patricia Matte

Sergio Molina

Jaime Pavez

Pilar Romaguera

Pedro Pablo Rosso

Pablo Zalaquett

ÍNDICE

I. RESUMEN EJECUTIVO	5
II. INTRODUCCIÓN	13
III. EL CONTEXTO ACTUAL: UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA	15
IV. ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO	20
1. Formación inicial docente	20
2. Carrera docente.....	31
a) La importancia del profesor y atracción a la docencia	31
b) Experiencia internacional	39
c) La profesión docente en Chile.....	40
d) Selección de docentes	42
d.1 Selección en Chile	42
d.2 Selección en el extranjero	44
d.3 Periodos probatorios e inducción	45
d.3 Exámenes de habilitación o certificación	45
e) Retiro	45
3. Directores	47
a) El rol directivo	47
b) Incentivos para ser directores: recompensas	48
c) Atribuciones y responsabilidades	49
d) Selección de directores.....	51
e) Movilidad.....	54
f) Otros cargos directivos	54
V. PROPUESTAS	56
1. Formación inicial docente	56
2. Una carrera docente renovada	60
3. Directores	68
VI. CONCLUSIONES	73
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
ANEXO 1: EVIDENCIA INTERNACIONAL	78
ANEXO 2: CARRERA DOCENTE EN CHILE	84

I. RESUMEN EJECUTIVO

- Nuestro país ha hecho loables esfuerzos para asegurar una educación de calidad a sus niñas, niños y jóvenes. Sin embargo, a pesar de los innegables avances, no podemos estar satisfechos. La brecha con los países desarrollados es considerable y el peso de la proveniencia económica, social y cultural de los estudiantes en los resultados de un liceo o colegio chileno es determinante.
- Lo que hemos logrado en este ámbito como sociedad y los desafíos que enfrentamos nos comprometen a todos. En particular a los profesores y directores, sin cuyo esfuerzo y compromiso, sostenidos a veces en condiciones extraordinariamente difíciles, no habríamos podido progresar ni podríamos dar el salto que ahora debemos dar.
- En efecto, para seguir avanzando, requerimos indispensablemente de un conjunto de profundas reformas que actualmente resulta factible implementar en virtud del desarrollo obtenido. Hoy existe la oportunidad histórica de abordar tales reformas que nos permitan, en las próximas décadas, conseguir desempeños educativos similares a los de los países desarrollados tanto en términos de aprendizajes promedio de todos nuestros alumnos como de menores brechas entre estudiantes de distinto origen socioeconómico. Aprovechar esta oportunidad es la mayor responsabilidad que tenemos frente a las generaciones futuras.
- Para convertir en realidad tan ambiciosas metas necesitamos construir sólidos acuerdos orientados por una mirada de largo plazo y llevados a cabo con perseverancia por gobiernos sucesivos, porque las reformas que propone este Panel son de largo aliento y deberán ser monitoreadas y corregidas cuando sea necesario para alcanzar los bienes deseados. Son metas exigentes. Y también significan riesgos que podrán neutralizarse con un balance adecuado de medidas que aseguren coherencia al sistema escolar.
- Las propuestas que hacemos buscan el fortalecimiento de la profesión docente. Suponen actuar en tres áreas fundamentales: formación inicial docente, carrera docente y docentes directivos. El Panel considera que las modificaciones sugeridas solo podrán rendir los frutos esperados si son abordadas en toda su extensión, de forma gradual y con la participación de todos los actores involucrados.
- Al mismo tiempo, somos conscientes de que, en algunos casos, un objetivo particular puede alcanzarse eligiendo unas pocas y precisas medidas dentro del amplio abanico aquí propuesto. Esa decisión corresponde al Gobierno en primer lugar y, por eso mismo, el Panel no ha sentido la necesidad de limitar anticipadamente sus recomendaciones. Este proceder es quizás más notorio en el ámbito de la formación inicial docente, donde las exigencias que se pretende imponer a esta tarea podrían satisfacerse con un número menor de medidas.
- El Panel también quiere dejar en claro que estas reformas rendirán mayores frutos si van acompañadas de una revisión de la institucionalidad que cobija a la educación pública. Esta revisión es precisamente la tarea que acometerá el Panel en la segunda etapa de su labor. Abordarla es necesario por la enorme heterogeneidad que caracteriza a los sostenedores públicos, tanto en términos de matrícula como de tamaño de los establecimientos.

- Los antecedentes reunidos en Chile y el mundo demuestran de manera categórica la importancia que posee el profesor para el aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, si bien hace tiempo se viene planteando la importancia de que nuestros docentes estén adecuadamente formados en programas de probada calidad, y de que se seleccionen entre los jóvenes de mayores habilidades que egresan de la educación secundaria, la situación actual dista de ese ideal y la política educativa ha hecho poco por lograr estos propósitos.
- Nuestro país ha experimentado una expansión de la oferta de carreras de pedagogía, sin que se haya puesto atención en la calidad de dichos programas ni tampoco en el reclutamiento de jóvenes más preparados para tan decisivos estudios. Este último objetivo ciertamente supone elevar el atractivo de la profesión docente. Pero el primero, relacionado con la calidad de los programas, puede abordarse de modo independiente. Al respecto el Panel ha comprobado que el promedio de años de acreditación obtenido por las carreras de pedagogía es inferior al de otras carreras. Aún reconociendo las limitaciones metodológicas de esta comparación, considera que estos resultados reflejan un serio problema de calidad en la mayoría de los programas de formación inicial de profesores.
- El Panel está convencido de que si esta situación no se modifica, la posibilidad de lograr una educación de calidad se pone en riesgo. Por lo mismo, considera crucial y urgente corregirla. Las propuestas tienen, entonces, como principal objetivo, una formación inicial docente de la mayor calidad y exigencia posibles pero que, además, sea atractiva para los jóvenes con mayores habilidades iniciales.
- En el ámbito de las exigencias se proponen, entre otras medidas, las siguientes:
 - Un programa de estudios que obtenga menos de cuatro años de acreditación no podrá obtener beneficios económicos del Estado para sus estudiantes. Si ello ocurre por segunda vez, este programa no podrá aceptar nuevos estudiantes de pedagogía. Solo podrá volver a abrir sus puertas si en una tercera evaluación alcanza el umbral de cuatro años. Si el programa no logra esta acreditación, la institución que lo ofrece quedará impedida de ofrecer la carrera de pedagogía.
 - A todos los egresados de los programas de pedagogía se les exigirá aprobar un examen de habilitación para poder enseñar en la educación subvencionada por el Estado.
 - Los desempeños de los egresados de los diversos programas de pedagogía deben ser públicos. Estos deben ser considerados en el proceso de acreditación de los programas de formación inicial docente.
 - Las instituciones formadoras tendrán que hacerse cargo obligatoriamente a su costo de la nivelación de sus egresados que, habiendo reprobado el examen de habilitación, aspiren a rendirlo por una segunda vez.
 - El examen deberá estar a cargo de un Consejo que otorgue garantías de imparcialidad y calidad del instrumento a todos los actores relevantes. El Panel estima indispensable que en un plazo no muy largo se desarrolle, a partir de la actual prueba INICIA, dicho examen de habilidades y que este sea pertinente a cada nivel y especialidad.
 - Se postula que en un lapso prudente se promueva que los programas de formación docente seleccionen a sus estudiantes de entre los estudiantes pertenecientes al 30 por ciento de mayores habilidades en el país.

- En cuanto a los apoyos para las facultades con 4 años o más de acreditación, entre otras medidas, se sugiere:
 - Financiamiento para la renovación de las plantas docentes de dichas facultades o escuelas, apostando a mejorar y aumentar tanto los profesores con una sólida formación académica como aquellos especializados en enseñar a enseñar. El Panel estima que se deben exigir credenciales de primer nivel y hacer convocatorias internacionales dado la escasez de académicos preparados en estos ámbitos.
 - Recursos para la consolidación de redes de escuelas, liceos y colegios como “campos de práctica profesional”, muy en línea con lo que ocurre con la formación en medicina. El Panel cree que no puede permitirse la acreditación de programas de pedagogía sin su correspondiente red de establecimientos que permita a los futuros profesionales tomar contacto con la sala de clases desde los inicios de su formación.
 - Fomento de los cambios curriculares que puedan ser necesarios como consecuencia de los estándares obligatorios que el Estado exigirá de los programas de pedagogía. Esos estándares serán obligatorios y serán definidos por el Ministerio de Educación y aprobados por el Consejo Nacional de Educación.

- La segunda área en la que el Panel plantea propuestas es en la carrera docente. Sabemos que los mejores docentes son fundamentales para el desarrollo de escuelas efectivas y para los avances de los aprendizajes de los estudiantes. Sin embargo, estamos conscientes de que las políticas tradicionales no aseguran que los mejores profesores sean atraídos, acogidos y retenidos en la profesión docente. Para modificar esta situación, estimamos que deben adecuarse las compensaciones y las condiciones laborales de los docentes, de modo de hacer más atractiva la carrera. Pero también, crear condiciones para que jóvenes que actualmente están pensando en ingresar a otras carreras se inclinen por la pedagogía. Adicionalmente se requiere potenciar otros aspectos, como las becas de especialización, los programas de intercambio con el extranjero, el desarrollo de redes de profesores líderes, el conocimiento de experiencias nacionales satisfactorias y el aprendizaje de la realidad de otras profesiones. Es pues un conjunto amplio de aspectos lo que hará la carrera docente más atractiva. El Panel ha considerado que en este ámbito también es importante avanzar hacia una evaluación docente más descentralizada que otorgue mayores atribuciones y responsabilidades a los sostenedores y directores.

- Es en este sentido integral que el Panel espera que se entiendan sus propuestas relativas a la carrera docente. En lo que se refiere a perfeccionar los mecanismos de atracción hacia el estudio de pedagogía de los jóvenes de mayores habilidades y definir nuevas condiciones de ingreso a la carrera se proponen, entre otras medidas, las siguientes:
 - Una beca que cubra la totalidad del arancel de referencia de las carreras de pedagogía de los estudiantes de más de 600 puntos en la PSU, siempre que el estudiante acceda a una carrera que exija un puntaje mínimo en el corto plazo de 500 puntos o más y esté acreditada por, al menos, cuatro años. Este beneficio debe estar sujeto a que los estudiantes terminen la carrera y ejerzan como profesores en un establecimiento subvencionado. Si ello no se cumple, los beneficios deberán reintegrarse al Estado. Esa exigencia de puntaje PSU se podrá reemplazar por otra, por ejemplo ranking de notas en el liceo o colegio, siempre que prediga rendimiento en los estudios de pedagogía, en el examen de habilitación o en el desempeño en el aula.
 - Se estima conveniente que se considere un apoyo adicional a los estudiantes de más de 700 puntos o aquellos que ingresen a especialidades con más escasez objetiva de

- docentes (matemáticas, química, física, inglés), sujeto también a los requisitos de término de la carrera y a que los beneficiados ejerzan como profesor en un establecimiento subvencionado.
- Se reitera que, de modo similar a lo que ocurre en el sistema público de salud, el primer paso para ingresar a la nueva carrera docente sea aprobar un examen de habilitación de carácter obligatorio. La aprobación de este examen también se debe extenderse a los docentes que aspiren a enseñar en la educación particular subvencionada.
 - El Panel propone que para todos los futuros docentes debe existir un período de inducción una vez superado el examen de habilitación. Este debe ser la puerta de entrada a la profesión docente y, solo en casos muy especiales, podrá significar una desautorización para mantenerse en la carrera docente. No puede exceder el plazo de un año.
- En lo que se refiere a estructurar una carrera más desafiante y atractiva para los futuros docentes se postula, entre otras medidas:
 - Subir en forma importante las remuneraciones iniciales de la profesión docente. Para ello se recomienda reducir las brechas salariales con otras profesiones relevantes para todos los profesionales que cumplan las nuevas exigencias sugeridas –como la aprobación del examen de habilitación– y que tengan las trayectorias y méritos académicos suficientes. Esas brechas deberían cerrarse en plazos razonables; por ejemplo, a la mitad en cinco años y completamente en diez años. Esta nueva remuneración mínima será válida tanto para los establecimientos públicos como particulares subvencionados. Para una jornada de 44 horas, ello significa aproximadamente subir entre un 26 y un 55 por ciento la remuneración inicial de los profesionales que en el futuro ingresen a la nueva carrera docente (el aumento depende crucialmente de las carreras que se eligen como referentes de la profesión docente¹).
 - Recomendamos que a partir de esa base el Ministerio de Educación establezca un perfil de remuneraciones válido solo para los docentes destacados, que todos los sostenedores públicos deban satisfacer. Estos docentes son aquellos que obtienen la máxima calificación en la evaluación docente y el perfil de remuneraciones debe conciliar experiencia con mérito. El Panel recomienda un perfil que suponga un alza mucho más rápida de los ingresos de los profesores destacados en comparación con la realidad actual, para luego subir de modo más gradual hasta estabilizarse en un nivel de ingresos superior al máximo al que puede acceder un profesor destacado en la actualidad.
 - Los sostenedores deberán construir al menos dos perfiles adicionales para docentes que no alcancen la categoría de destacado. Esos perfiles deben ser públicos. Para estos propósitos podrán ser asesorados por la futura Agencia de Calidad de la Educación.
 - Cada sostenedor podrá, en función de su evaluación docente, establecer perfiles adicionales. Sin perjuicio de estos, podrá establecer recompensas adicionales por sobre ellos para todos sus docentes.
 - Además del perfil básico para los docentes destacados, la nueva estructura de remuneraciones puede permitir, además, asignaciones adicionales a los maestros

¹Para estimar este rango se ha tomado el promedio de los ingresos de los egresados y el correspondiente al percentil 75 de las distintas carreras universitarias excluidas las pedagogías de acuerdo a lo reportado por www.futurolaboral.cl (actualizados a pesos de este año) y se lo ha comparado con la remuneración mínima de un profesor de educación media con un contrato de 44 horas vigente para este año. Por supuesto, el reajuste efectivo requiere de estudios más exhaustivos.

destacados que enseñen disciplinas en las que típicamente es más difícil atraer docentes, como en la actualidad son matemáticas y ciencias, para atraer docentes a zonas más aisladas y para profesores meritorios que se desempeñen en establecimientos vulnerables. Más allá de esas asignaciones, el Panel no cree necesario reconocer adicionalmente otras de carácter centralizado. Con todo, propone mantener y fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) y también la Asignación de Excelencia Pedagógica.

- El Panel también considera que deben introducirse cambios graduales a la evaluación docente, en la medida que se fortalezca profesionalmente a los sostenedores y se asegure la llegada de directores preparados y exigentemente seleccionados a los establecimientos públicos. Al respecto, las propuestas principales son las siguientes:
 - Cada sostenedor desarrollará su propia evaluación docente, la que permitirá calificar a los docentes en los perfiles antes mencionados. La evaluación, con la autorización del sostenedor, será aplicada por los directores de los distintos establecimientos. El mismo marco se utilizará para las asignaciones complementarias de rentas que se decidan. Esta evaluación deberá ser también el criterio fundamental para definir la continuidad de los profesores.
 - La evaluación deberá ser transparente y los criterios definidos por los sostenedores para clasificar a los docentes en cada categoría de desempeño deberán ser conocidos por los evaluados. Los procedimientos y modos de aplicación deberán acreditarse ante la Agencia de Calidad de la Educación.
 - Sin perjuicio de la convicción sostenida por el Panel de que debe transitarse hacia una evaluación descentralizada, se propone mantener un instrumento externo informativo que sirva como ancla de ese proceso y que garantice un estándar de calidad, permitiendo alguna comparabilidad de los resultados de cada sostenedor. Este instrumento deberá tener como referencia la actual evaluación, la que debe ser sometida a un estudio cuidadoso por expertos independientes y modificarse en línea con lo que esos expertos propongan. En la medida que las posibilidades técnicas lo permitan, la evaluación externa debe converger hacia valor agregado.
- Por último, el Panel está consciente de que sin una mayor clarificación de las responsabilidades de los distintos actores involucrados en el proceso educativo, es muy difícil lograr mejores resultados. Esta clarificación debe ir acompañada de las atribuciones apropiadas para estos actores. En este sentido, ha querido subrayar la importancia del rol que desempeñan los directores de establecimientos en el proceso educativo. Son ellos los responsables de cambiar la cultura que requieren los colegios para progresar de modo sostenido y perseverar en los logros alcanzados. Los directores exitosos se caracterizan, en general, por tener una orientación inclusiva, un foco institucional en el aprendizaje de los estudiantes, una administración eficiente y facilitadora de los cambios estratégicos, y una preocupación por combinar presión y apoyo a sus equipos. Pero para desplegar estos atributos, los directores necesitan poder alinear los recursos de su establecimiento tras sus propósitos educativos.
- El Panel ha adquirido el convencimiento de que la regulación existente en Chile ofrece pocas posibilidades para que dicho liderazgo se pueda desarrollar y para que los directores tengan la oportunidad de llevar a cabo ese alineamiento. Dicha regulación está construida sobre la base de la desconfianza hacia los directores, restringiendo excesivamente su

autonomía para llevar adelante su tarea. Por cierto, la cadena de desconfianzas se extiende también hacia los sostenedores, que tienen escasas oportunidades de seleccionar con libertad a sus directores. Se genera así un contexto propicio para que las responsabilidades se diluyan y el foco en los aprendizajes se desvanezca.

- Sobre la base de estas consideraciones, el Panel plantea, entre otras, las siguientes propuestas principales:
 - Mejorar significativamente el salario de los directores en relación a la asignación actual, de manera que sea más atractivo ejercer este cargo. Igual criterio se aplica para el resto del equipo directivo. Esta remuneración debe distinguir que las responsabilidades varían con las características del establecimiento.
 - El Panel postula la licitación internacional de un programa de formación de directores acotado con términos de referencia muy precisos, que permita crear en plazos breves un grupo de nuevos directores para sostener y validar los cambios que aquí se proponen².
 - Los directores (y equipos directivos) no debieran formar parte de la carrera docente y su contratación y relación con los sostenedores debiera guiarse por reglas de carácter general, en particular el Código del Trabajo. Parte del Panel favorece la idea de que pudiera existir una certificación de competencias para los directores de establecimientos públicos.
 - La selección del director será definida por el sostenedor, apoyado en el responsable ejecutivo de la educación pública en el contexto de un concurso competitivo y selectivo realizado con altos estándares de transparencia y exigencia.
 - La selección y contratación de cada director supondrá la aceptación de un convenio de desempeño que establecerá las metas que el sostenedor ha definido para los cinco años de gestión del director. El convenio establecerá, además, reconocimientos y eventuales sanciones de acuerdo al grado de cumplimiento de las metas. Se rendirá cuenta anualmente de la satisfacción de este convenio.
 - Ampliar las atribuciones de los directores en el manejo de sus recursos humanos, dándoles un rol activo en las funciones de seleccionar, evaluar, fijar remuneraciones y desvincular, así como también, de decidir sobre la capacitación de sus docentes en acuerdo con ellos y siempre con la autorización del sostenedor.
 - Se postula que el director pueda redefinir su equipo directivo una vez que asuma su cargo. Este deberá ser evaluado por el director de acuerdo al marco definido por el convenio de desempeño.
 - Se sugiere que los sostenedores públicos, previa recomendación y evaluación fundada del director de un establecimiento, puedan poner término de modo extraordinario a la relación contractual con un docente, mientras permanezca la evaluación centralizada, pagando las indemnizaciones correspondientes.
 - Facilitar la salida de los directores mal evaluados, en caso de incumplimiento de los convenios de desempeño de acuerdo a lo estipulado en el mismo.
 - Se propone que una vez que se ingrese a un cargo de director, el sostenedor del lugar en el que se está ejerciendo el cargo no tenga la obligación de reubicarlo, pagando las indemnizaciones que correspondan. Así se generará mayor movilidad en los cargos y se instalará un grupo de directores profesionales que se irán moviendo entre distintos cargos directivos.

²El Panel cree que este programa debe estar muy en línea con lo que ha propuesto Educación 2020 al respecto.

- El Panel está consciente de que sus propuestas involucran un aumento de costos en la provisión de educación, pero reconoce que es imposible asegurar un fortalecimiento de las capacidades docentes sin una mayor inversión. Estima que hay un acuerdo relativamente transversal en el país respecto de la necesidad de seguir aumentando la inversión en educación escolar. De hecho, durante la campaña electoral de 2009, el actual Presidente sostuvo la necesidad de duplicar la subvención escolar en ocho años.
- El Panel comparte que una mayor subvención es una necesidad absoluta y que parte de este aumento debería destinarse a mejorar las condiciones laborales de los docentes. Concuere que la subvención es el instrumento principal para allegar los recursos, por su capacidad de ordenar y disciplinar el gasto en educación. Asimismo, estima que es una prioridad revisar los valores de la subvención preferencial para el segundo ciclo de la educación básica y extenderla a la media.
- Con esta preferencia por la subvención, el Panel no pretende subestimar los desafíos que implica privilegiarla como mecanismo de asignación de los recursos atendida la enorme heterogeneidad del sistema escolar chileno, tanto en términos de las capacidades de los sostenedores como de los tamaños de los establecimientos. Ello impone restricciones para la aplicación práctica de las propuestas que aquí se plantean. En ese sentido, el Panel reitera que ellas deben complementarse con otras que permitan fortalecer a los sostenedores públicos.
- El Panel está consciente de que los cambios propuestos significan reformas profundas a la institucionalidad chilena, en particular al estatuto docente. Además supone un cambio mayor para los futuros profesores en términos de exigencias de ingreso a la profesión docente, quienes, sin embargo, serán recompensados con una carrera docente distinta a la actual. Los cambios suponen también un escenario distinto para los múltiples programas de educación en el país. Por ello, los cambios deben aplicarse gradualmente y tener una transición razonable antes de incorporarse en plenitud. Quizás el ámbito más complejo dice relación con la nueva carrera docente. Las nuevas exigencias para los que ingresen en el futuro cercano a la nueva carrera docente serán superiores a las de los profesores cuyas condiciones laborales están regidas por el actual estatuto. Los diversos requisitos exigidos a todo el sistema son los que, en conjunto, permitirán avalar una carrera profesional más atractiva, con rentas superiores a las actuales para las personas que elijan la carrera docente en el futuro.
- La superposición de dos realidades no es simple, tanto desde el punto de vista de los climas escolares por la existencia de docentes de la antigua y de la nueva carrera con las implicancias remuneracionales que ello significa, como desde la perspectiva del financiamiento de los establecimientos vía subvención por estudiante. Esto último como consecuencia de que, dependiendo del mix de profesionales regidos por el estatuto actual y la nueva carrera, puede significar desembolsos distintos. Frente a estas complejidades, en ausencia de antecedentes más precisos y estudios más refinados sobre estos asuntos, es difícil saber cuál es la estrategia más apropiada. No corresponde tampoco al Panel definirla. Ello es una tarea de este gobierno y de los que en el futuro deberán continuarla. Pero corresponde plantear que este es un desafío no trivial. En todo caso, ello dependerá de una serie de consideraciones que el Panel no puede anticipar.

- Por último, los cambios aquí postulados suponen una mirada de largo plazo, la que debe complementarse con los demás cambios institucionales que el sistema experimenta como consecuencia de la implementación de la ley de Subvención Escolar Preferencial y la Ley General de Educación.
- Al hacer entrega de sus propuestas, el Panel llama a los líderes políticos y sociales, y en especial a los directivos y profesores, a debatir y concordar con estas medidas que, aplicadas con sentido de conjunto, gradualmente y con el apoyo de la comunidad nacional, podrían abrir una nueva etapa en el desarrollo educacional del país. Sin duda, esta puede ser la máxima obra del Bicentenario y el mejor legado a nuestros hijos e hijas y a las generaciones que vendrán.

II. INTRODUCCIÓN

Chile ha hecho importantes esfuerzos para mejorar la calidad y equidad de la educación. Este es un objetivo amplia y transversalmente compartido y, aunque hay avances valiosos, todavía falta mucho para satisfacer este propósito. El panel estima que una prioridad para el actual y los futuros gobiernos debe estar en el fortalecimiento de la profesión docente. Toda la investigación reciente sobre los países que logran mejores resultados demuestra el peso de los docentes directivos y de aula en los logros de aprendizajes de sus estudiantes.

Para abordar esta tarea se requiere, por una parte, implementar políticas para hacer más atractiva y valorada la profesión docente, estimulando que el sistema escolar reclute y retenga a personas con las mejores competencias y la vocación para desempeñarse como directores y profesores en nuestros establecimientos educativos. Por otra parte, se requieren medidas para mejorar significativamente la formación inicial de los docentes, con programas más desafiantes y mayores exigencias. Por último, el fortalecimiento de la profesión docente requiere de oportunidades para un desarrollo profesional atractivo, que estimule a los docentes a realizar su mejor esfuerzo y que sientan que este les es reconocido adecuadamente. Además, ese desarrollo tiene que retener a los buenos profesores en el aula. Ello supone una serie de compromisos y exigencias que actualmente no están presentes en nuestro sistema escolar.

En efecto, los países con mejores desempeños en exámenes internacionales de educación logran atraer a las aulas a los jóvenes con mejores condiciones para esta tarea. Para ello es indispensable que la carrera docente sea valorada socialmente, que tenga un desarrollo profesional atractivo y que se caracterice por tener remuneraciones que guarden alguna proporción con las observadas en otras profesiones. Esos países combinan estos atributos con una rigurosa formación inicial y se aseguran que aquellos que no fueron formados inicialmente en escuelas de educación se acrediten en programas de calidad antes de ingresar definitivamente a dicha carrera.

Estos objetivos se pueden alcanzar y sostener en el tiempo en la medida que esos atributos no se diluyan y vayan acompañados por otras condiciones propicias, como reconocimientos vinculados al mérito de los docentes y tiempos adecuados para destinar a la preparación de clases. Algo similar se puede señalar respecto de las oportunidades para desarrollarse profesionalmente en cargos directivos. En países con buenos resultados se selecciona a los directores por medio de procesos exigentes, y quienes postulan, vienen preparados adecuadamente. Además, se les reconocen sus méritos no solo a través de remuneraciones apropiadas, sino que también a través de oportunidades propicias para liderar proyectos educativos desafiantes.

El Panel estima que si bien en Chile se han hecho aportes significativos desde el Estado para mejorar las condiciones de la profesión docente, elevar la calidad de su formación inicial y relevar la importancia del liderazgo directivo en el proceso educativo, aún falta alcanzar las condiciones apropiadas para que nuestro sistema escolar logre atraer, retener y motivar a un cuerpo de directivos y docentes que lo pueda impulsar a niveles superiores de aprendizaje.

El panel reconoce que esta tarea no es fácil. Por una parte, se requiere constancia para implementar las reformas y coherencia entre las medidas deseadas y el financiamiento por estudiante. Ello lo convierte en un desafío no solo para el gobierno actual, sino también para los sucesivos. Por otra parte, no puede desconocerse que las desigualdades en Chile son

elevadas, lo cual no solo influye directamente en los desempeños educativos de muchos niños y jóvenes, sino que obliga a un esfuerzo especial a los directivos y docentes que son responsables de los aprendizajes de los estudiantes más vulnerables. Esta realidad también requiere de desembolsos importantes para atenuar los efectos de las diferencias de origen en los resultados educativos y para hacer atractiva la carrera profesional para futuros y actuales docentes, que tienen otras opciones de desarrollo que son más prometedoras económicamente.

III. EL CONTEXTO ACTUAL: UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA

Solo en 1960 Chile alcanzó una cobertura razonable en educación básica, de 80 por ciento, igualándose por ejemplo con la de Argentina, aunque por debajo de la cobertura de los países más desarrollados, que alcanzaba niveles de 100 por ciento. En educación secundaria, en cambio, los avances fueron más graduales. En 1960 la cobertura alcanzaba solo a 14 por ciento, siendo la brecha respecto de los países desarrollados bastante mayor.

Desde ese entonces el país ha logrado consolidar su sistema escolar llevando la cobertura en educación básica y secundaria a 100 por ciento y a alrededor de 90 por ciento, respectivamente. Hay que reconocer, sin embargo, que las coberturas en educación preescolar son aún reducidas, incluso en comparación con América Latina, como consecuencia de que hasta hace poco no existía una subvención escolar para el primer y segundo nivel de transición. En las últimas cinco décadas el sistema escolar ha sufrido importantes cambios. Fue descentralizado por el régimen militar en 1981 y los establecimientos públicos que hasta ese entonces eran dependientes del Ministerio de Educación, fueron traspasados a los municipios. Al mismo tiempo se consolidó el financiamiento de la educación a través de una subvención por asistencia del estudiante. Si bien esta tenía sus orígenes en el siglo XIX, no era necesariamente equivalente entre la educación pública y la particular que recibía aportes del Estado, y además se redefinía anualmente. Por otra parte, en ese momento, los maestros dejaron de ser funcionarios públicos pasando a ser empleados de los municipios, y sus contratos comenzaron regirse por la legislación laboral común. En 1990, el gobierno democrático modificó esta situación y los profesores del sistema público pasaron a ser amparados por un estatuto especial. En gran medida, esa fue una respuesta necesaria al deterioro de las rentas de los profesores en la década anterior. En efecto, entre 1981 y 1990, sus rentas retrocedieron en un 38 por ciento. Las desconfianzas que se habían incubado requerían en ese momento de gestos del gobierno democrático y la alternativa elegida fue el Estatuto Docente³.

Así, a partir de 1990, las remuneraciones de los docentes han crecido más rápido que las de los demás profesionales. En efecto, entre 1990 y 2008, para un docente promedio con una jornada de 44 horas⁴ en el sector municipal, las remuneraciones crecieron en un 200 por ciento (es decir, se triplicaron). Esta cifra prácticamente duplica los aumentos en las remuneraciones del total de los profesionales según ha sido reportado por el INE⁵. Este es un reflejo del esfuerzo que han hecho los gobiernos y la sociedad para retribuir del modo más apropiado posible a las personas que tienen la valiosa tarea de educar a nuestros niños y jóvenes, aunque este siga siendo insuficiente para hacer de esta una carrera altamente atractiva. Asimismo, en las dos últimas décadas, se ha actuado en múltiples frentes para asegurar una educación de mayor calidad y más equitativa, en el entendido que estos objetivos son prioritarios para el país. Entre estas medidas cabe mencionar reformas curriculares y de los planes y programas educacionales, extensión de la jornada escolar, programas de apoyo a los establecimientos más vulnerables, recursos para el aprendizaje, apoyo tecnológico para establecimientos y niños, pasantías para profesores en el extranjero y consolidación de un sistema de medición del aprendizaje y evaluación docente, entre muchas otras iniciativas. Más recientemente se ha creado la subvención escolar preferencial, que no solo entrega más recursos a los estudiantes vulnerables que cursan la educación básica, sino que también instala

³ Ley 19.070 que aprobó el Estatuto de los Profesionales de la Educación.

⁴ Véase Mineduc, *Estadísticas de la Educación 2008*, p. 147.

⁵ Véase en Anuarios de Remuneraciones Medias y Costos Medios la categoría profesionales.

mecanismos de control de los desempeños, de modo de asegurar que esos recursos rindan los frutos esperados. Por último, se ha reemplazado la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza⁶ por una Ley General de Educación⁷ que establece, entre otros cambios, una mejor definición de los objetivos de cada nivel educativo, elimina espacios para la discriminación, eleva los requisitos de los sostenedores, establece derechos y deberes para los diversos actores educativos, estipula que todos los establecimientos del país tendrán que satisfacer estándares de aprendizaje y crea instituciones que velan por el cumplimiento de esos estándares, así como de todas las demás regulaciones que rigen al sector. El proyecto de ley que crea la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación, encargadas de velar por estas tareas, se discute actualmente en el Congreso⁸.

Todos estos cambios han sentado las bases para construir un sistema escolar más desarrollado. No todos han producido los efectos deseados y varios deben ser afinados a medida que se adquiere más experiencia sobre su operación. Según la evidencia, en el ámbito de los aprendizajes donde las reformas sí han producido un impacto positivo es en lenguaje, donde el SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) muestra avances interesantes que también se reflejan en el plano internacional. La última prueba PISA (Programme for International Student Assessment) en la que participó Chile revela que nuestros estudiantes de 15 años tienen mejores desempeños que los de todos los países de la región que participaron: Uruguay, Argentina, México, Brasil y Colombia. Con todo, no podemos estar satisfechos. La brecha con los países más desarrollados es aún muy grande y el peso de la composición económica, social y cultural de los estudiantes es muy relevante en los resultados de un liceo o colegio chileno, siendo de los mayores entre el grupo de países que rindió la prueba PISA de 2006.

Precisamente, porque el país ha resuelto las carencias históricas y ha alcanzado un estándar razonable de desempeños, el Panel estima que la situación de la educación chilena está lejos de ser caracterizada como de crisis. Es de justicia reconocer que este nivel no habría sido posible de alcanzar sin el compromiso diario de miles de directores y profesores chilenos que brindan sus mejores esfuerzos para educar a nuestros niños y jóvenes, a veces en condiciones sumamente complejas y difíciles. Sin embargo, el Panel reconoce con la misma fuerza, que nuestra educación tiene grandes desafíos por delante. Hay, entonces, una oportunidad histórica para avanzar en reformas que permitan que en las próximas décadas el país pueda lograr desempeños educativos similares a los de países más desarrollados, tanto en términos del nivel promedio de aprendizaje como de brechas entre estudiantes de distinto origen socioeconómico. Para hacer realidad esta meta se requiere de grandes acuerdos orientados por una mirada de largo plazo y perseverancia de gobiernos sucesivos, porque las reformas que propone el Panel son de largo aliento y deben ser monitoreadas y corregidas cuando sea necesario para alcanzar los frutos deseados.

El Panel estima que es fundamental fortalecer las capacidades docentes del sistema escolar. Para ello considera que se debe actuar simultáneamente sobre tres dimensiones prioritarias. El primer aspecto que considera esencial para este propósito es la formación inicial docente. Esta no se ha desarrollado con las exigencias que requiere la preparación de nuestros docentes, cuyo desenvolvimiento en las aulas es crucial para que nuestros niños y jóvenes

⁶ Ley 18.962.

⁷ Ley 20.370.

⁸ Boletín 5083-04.

adquieran las competencias, destrezas y habilidades que son primordiales para desarrollarse en las sociedades de hoy. La oferta de programas de formación inicial ha crecido significativamente, principalmente como respuesta al aumento en la cobertura en educación media, a la extensión de la jornada y al aumento de salarios, que si bien no resultan suficientemente atractivos para los jóvenes de más habilidades, lo son para muchos otros. Sin embargo, el Panel estima que la preparación ofrecida en esos programas puede no ser siempre la más apropiada y que la cantidad actual de estudiantes y egresados de estas carreras exceden largamente las demandas futuras del sistema.

Una segunda dimensión que el Panel considera indispensable dice relación con las proyecciones profesionales de la carrera docente en nuestro país. Hay conciencia de los esfuerzos realizados para generar esa proyección, pero se estima que actualmente no es suficiente para asegurar que los futuros docentes provengan mayoritariamente del 30 por ciento de mayores habilidades en el país, meta que consideramos como deseable de alcanzar. Ello requiere actuar en diversos frentes. Por una parte, es necesario que exista la posibilidad de salarios razonables para los docentes de desempeños meritorios, que sean comparables a los que podrían obtenerse en las profesiones que están captando a esos estudiantes de mayores habilidades. Estos deben poder obtenerse desde los inicios de la carrera, particularmente por las señales que ello envía a los jóvenes que en nuestra realidad universitaria eligen su profesión muy tempranamente. Por otra parte, se deben dar señales que apunten a elevar las exigencias de acceso a la profesión y, sobre todo, vincular más las remuneraciones con los desempeños de los docentes y su contribución al aprendizaje de sus estudiantes. Además, como contrapartida, deben contemplarse salidas más expeditas de los docentes en los casos que los equipos directivos, conforme a evaluaciones sobre la base de criterios conocidos, estimen que no están haciendo una buena labor. El Panel considera que todos estos aspectos deben formar parte de una nueva carrera docente. Cree que el Estatuto Docente actual ya cumplió su función original y requiere de una renovación que supere las desconfianzas en que fue concebido e incorpore una lógica de mérito, en la cual la confianza en el profesionalismo de los docentes y los logros de aprendizaje de los estudiantes sean los elementos aglutinadores de la nueva carrera.

En tercer lugar, resulta indispensable dotar a los sostenedores y directores de mayor autonomía en su labor, particularmente en aquellos aspectos que tienen que ver con la gestión técnico-pedagógica, al mismo tiempo que se los responsabiliza con más claridad y precisión de sus decisiones y acciones. Las normativas actuales dejan entrever una enorme desconfianza hacia los distintos actores del sistema, que termina en normas extremadamente detalladas y rígidas, diluyendo las responsabilidades de cada uno de ellos. El Panel estima que esa realidad no es sana para el sistema escolar. Cree que en la actual etapa de desarrollo del sistema escolar, y si queremos acercarnos a los países de mayor desempeño, es fundamental desplazarse hacia un equilibrio en el cual se confíe más en sus actores. Ello supone, por ejemplo, mayor capacidad para que los sostenedores públicos puedan elegir a los directores de sus escuelas y liceos y que estos, a su vez, puedan elegir a sus equipos, evaluarlos y proponer ajustes en sus remuneraciones, es decir, moverse en la dirección de asegurar un sistema escolar donde existan más atribuciones, con mayor responsabilidad de cada uno de los actores. Por cierto, ello debe ir acompañado de una selección y preparación apropiada de los directores, de un adecuado control de los desempeños de cada establecimiento y de sostenedores públicos más profesionalizados y de mayores capacidades que los actuales. Ello implica una reforma importante a la institucionalidad de la educación pública. Asimismo, un sistema descentralizado en su gestión requiere mantener y mejorar el aseguramiento de la calidad y la

evaluación nacional de los aprendizajes. Chile cuenta para ello con una muy buena base en el SIMCE.

En el desarrollo de su informe, el Panel debe gratitud a diversas instancias que se han desarrollado en el pasado. Desde luego, al Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE), convocado por la Presidenta Michelle Bachelet en 2006, para realizar propuestas que mejoraran la calidad de la educación. Si bien, los ámbitos abordados por dicho Consejo superan con creces el mandato de este Panel, hay aportes valiosos en formación inicial y carrera docente que hemos recogido y han estado entre nuestras referencias. El informe del CAPCE reconoce que la política educativa ha estado influenciada fuertemente por el Estatuto Docente y que hay espacio para reformarlo, aunque sus integrantes difirieron en las razones de por qué es necesario realizar ajustes a dicha norma. De todas maneras, el informe presenta algunos lineamientos acordados para la revisión del Estatuto Docente y la creación de una carrera profesional docente para el sector público que han sido valiosos para el trabajo de esta comisión.

Con posterioridad a la labor de ese Consejo ha crecido el interés en temas educativos y han surgido nuevos aportes desde diversas instituciones públicas y privadas. Es así como el país ha aprobado cambios institucionales importantes en educación, entre los que se cuenta la Ley General de Educación. Todas estas reflexiones han alimentado directamente o indirectamente el trabajo de este Panel. Desde la sociedad civil también ha existido una fuerte demanda por cambios más rápidos en educación que deben ser considerados y obligan a reformas sostenidas en el ámbito de la educación.

El Panel también se ha beneficiado del documento de carrera docente preparado durante el gobierno anterior y que tiene su origen en la mesa de trabajo conjunta del Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores el año 2008⁹. En este esfuerzo hay un intento por definir con precisión una estructura salarial que explícitamente reconozca el mérito y que signifique diferentes recompensas según las competencias profesionales exhibidas por los docentes.

De esta manera, los tres ámbitos en los que se concentran las propuestas de este informe, tienen referencia en documentos anteriores y se han nutrido de ellos. Sin embargo, no pretenden comprometerlos. El énfasis en estas tres dimensiones –formación inicial, carrera docente y directores– y sus aristas complementarias, obedecen a que el Panel estima que nuestro sistema escolar podría elevar considerablemente sus niveles de efectividad si ellas son abordadas simultáneamente de modo coherente y consistente. Los integrantes del Panel quieren insistir en que el país se encuentra en una coyuntura apropiada para iniciar cambios como los aquí planteados y en que para que ellos se materialicen se requieren grandes acuerdos. El Panel ha acometido su labor en este espíritu. La mayoría de las sugerencias son ampliamente compartidas por los integrantes de este Panel. Algunas suscitan dudas en más de uno de sus integrantes, aunque al evaluarlos en su globalidad reconocen que pueden ser un aporte a la tarea de lograr un sistema escolar más equitativo y de mayor calidad. Es por ello que el Panel recalca la importancia de considerar estas propuestas en su conjunto, ya que al considerarlas aisladamente se pueden producir resultados no buscados. El Panel está consciente de los riegos que involucran algunas de sus propuestas, pero cree que estos se atenúan con los contrapesos producidos por otros planteamientos. Es en este espíritu que se

⁹Véase Mineduc, *Carrera Profesional Docente: Un Desafío para Chile*, Octubre 2009.

quiere invitar a los lectores de este informe a reflexionar sobre las propuestas que aquí se hacen, sobre todo, teniendo en consideración que para seguir avanzando en educación se requieren grandes acuerdos y persistencia de gobiernos sucesivos.

El Panel no puede dejar de mencionar que si Chile desea alcanzar los estándares educativos de los países desarrollados, debe avanzar en las reformas más complejas y difíciles de implementar, aunque ellas puedan afectar los derechos adquiridos de algunos sectores sociales o instituciones. Incluso, en áreas tan sensibles como el Estatuto Docente, el Panel no puede obviar que este ha venido sufriendo sucesivas modificaciones que lo han flexibilizado y le parece que es el momento oportuno para seguir avanzando en su modernización. En el actual contexto existe el convencimiento y la conciencia de que el país debe estar disponible para asumir mayores compromisos y exigencias, de modo de asegurar una educación de mayor calidad y con mayores grados de equidad. El contrapeso adecuado a cualquier reforma es la transparencia con que todos los procesos deben ser implementados, definiendo claramente las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados y evaluando en forma objetiva los avances y errores que se puedan cometer en el proceso.

Hay que considerar, además, que las propuestas del Panel se inscriben dentro de un marco más amplio, que incluye el funcionamiento desde 2008 de la ley de subvención escolar preferencial y de la futura creación de una Agencia de Calidad y Superintendencia de Educación, que introducen un mayor grado de responsabilidad de los sostenedores y escuelas por los resultados de sus procesos educativos y una mayor fiscalización y transparencia. A ello necesariamente deberá sumarse la reforma a la institucionalidad de la educación pública sobre cuya importancia y problemas existe bastante conciencia, haciéndose urgente un acuerdo que permita profesionalizar su gestión. Estos cambios son fundamentales para asegurar que las propuestas que aquí se plantean puedan operar en plenitud. En ese sentido, el Panel no desestima los desafíos que su implementación significa, atendida la enorme heterogeneidad que se observa en el sistema escolar chileno tanto en términos de las capacidades de los sostenedores como de los tamaños de los establecimientos. Ello no solo impone restricciones desde el punto de vista de la aplicación práctica de las propuestas que aquí se plantean, sino que también desde el punto de vista de la definición del financiamiento. Por cierto, el Panel espera que ellas se complementen con otras que permitan fortalecer a los sostenedores (algo que el propio Panel espera abordar en una segunda etapa de su labor).

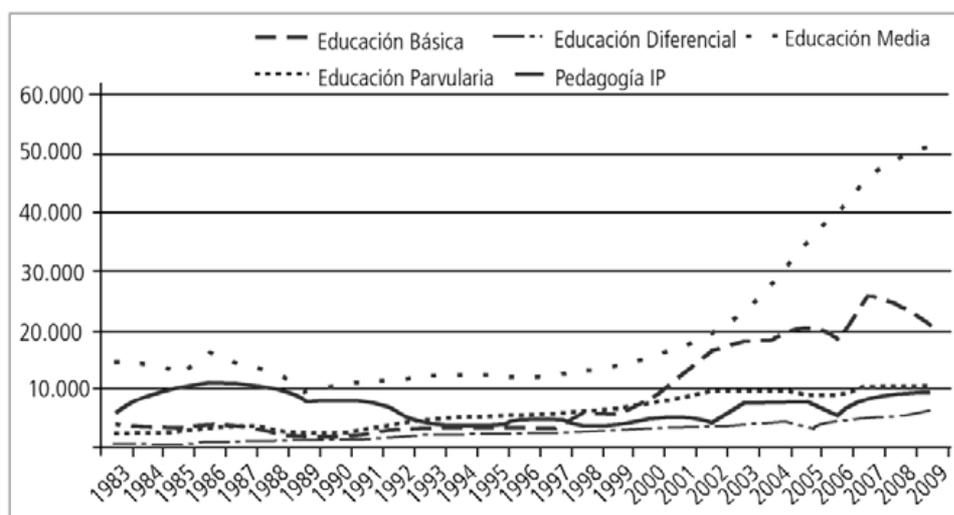
Finalmente, estas propuestas se desarrollan bajo la premisa de que habrá un aumento importante de recursos para la educación escolar. El Panel está informado de que durante la campaña el actual Presidente comprometió recursos significativos para este sector y estima que, de materializarse esas promesas, las propuestas que aquí realiza son financiables, particularmente porque ellas involucran un aumento gradual en los desembolsos para el Estado.

IV. ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO

1. Formación inicial docente

En el último tiempo se ha experimentado un aumento sostenido en la cantidad de alumnos que estudian carreras de pregrado en el área de la educación, solo superado por el aumento en el sector salud. El Gráfico N° 1 muestra la evolución de los matriculados en universidades (para los distintos niveles de enseñanza) y en institutos profesionales (IP) entre 1983 y 2009. Se aprecia con claridad que comienza a registrarse un aumento significativo en la matrícula respecto de niveles históricos a partir de 2000.

Gráfico N°1: Evolución de la matrícula en carreras de Pedagogía

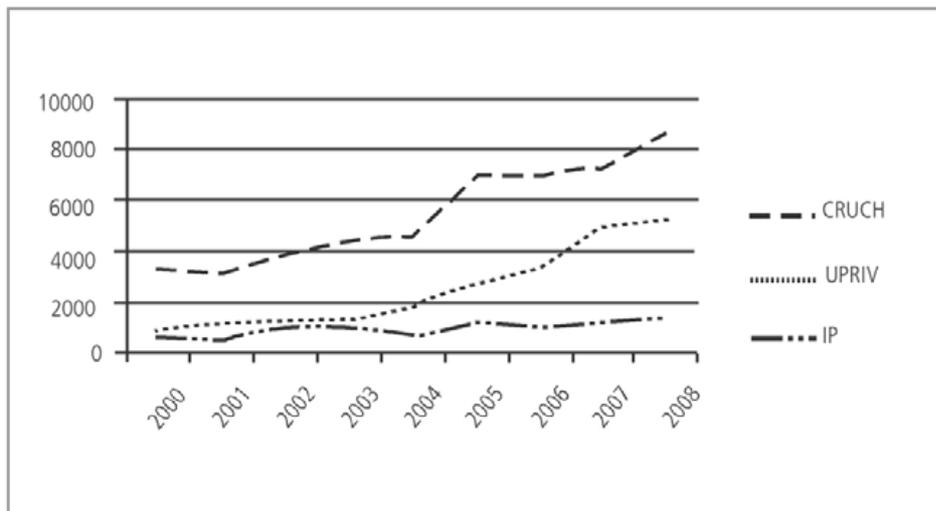


Fuente: Ministerio de Educación (MINEDUC)

El número de matriculados en carreras de pedagogía sube, entre 2000 y 2009, en un 150 por ciento. El aumento es especialmente fuerte en educación media, donde la matrícula sube en poco más de 220 por ciento en el mismo período. En educación básica alcanza una expansión de 180 por ciento. Ambas profesiones representan el mayor número de matriculados en carreras de pedagogía. La fuente principal de crecimiento de la matrícula son las universidades que no pertenecen al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), pasando de casi 9.000 inscritos en 2000 a algo más de 46.300 en 2009, con un crecimiento de 415 por ciento. En las universidades del CRUCH la matrícula también se incrementó, aunque más levemente, desde 25 mil a casi 42 mil estudiantes, equivalente a un 64 por ciento.

En línea con esta realidad, los titulados de pedagogía también han crecido significativamente. Tal como se aprecia en el gráfico N° 2, estos han aumentado en un 247 por ciento (de 4.611 en 2000 a un total de 15.040 en 2008, lo que representa un 5 por ciento del total de titulados en Chile).

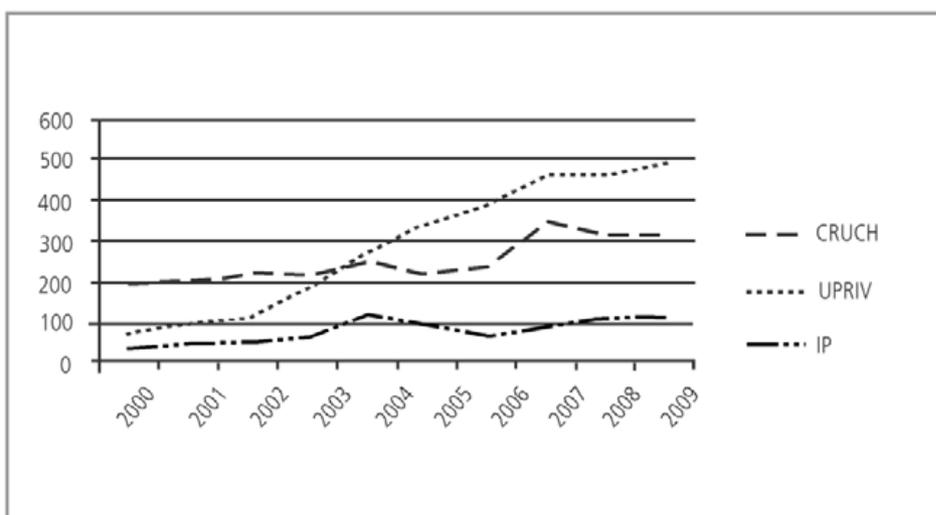
Gráfico N° 2: Evolución titulados en carreras de Pedagogía



Fuente: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SIES)

Este cambio en los matriculados tiene una contrapartida en el aumento del número de programas de pedagogía, tal como se aprecia en el Gráfico N° 3. El año 2009 existían más de 900 programas, de los cuales 807 correspondían a las distintas universidades del país (estos programas corresponden en ocasiones a uno que se replica en varias sedes). El aumento viene dado por las universidades, siendo este mayor, como vimos, en el caso de aquellas que no forman parte del CRUCH.

Gráfico N° 3: Evolución en el número de programas de Pedagogía



Fuente: SIES

Por otra parte, 308 carreras del área de educación se han sometido al proceso de acreditación. Si bien el 95 por ciento de ellas han sido acreditadas, existe una gran diferencia en

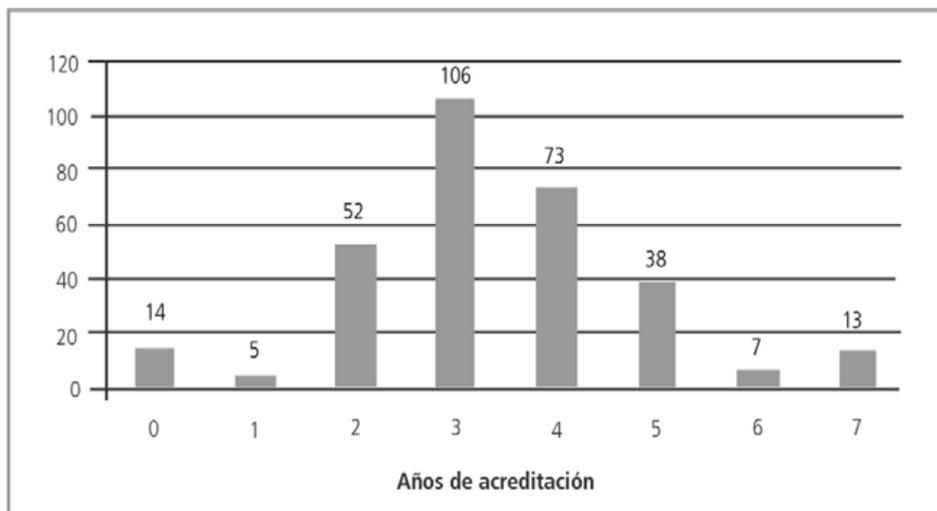
relación a los años de acreditación otorgados. Así, de las 294 carreras acreditadas, un 55 por ciento tiene tres o menos años de acreditación. Solo un siete por ciento tiene seis o más años de acreditación, lo que en comparación con otras áreas, presenta un panorama bastante más negativo como puede apreciarse en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1: Resultados de acreditación de carreras

Área	Acreditadas		% no acreditadas
	3 años o menos	6 años o más%	
Educación	55%	7%	5%
Ciencias Sociales	36%	15%	2%
Salud	32%	26%	2%
Agropecuaria	29%	20%	0%
Arte y Arquitectura	23%	27%	0%
Tecnología	23%	27%	2%
Ciencias	22%	19%	4%
Administración y Comercio	17%	46%	2%
Humanidades	13%	13%	0%
Derecho	9%	18%	0%
Artes y Arquitectura	0%	0%	0%
FFAA, Orden y Seguridad	0%	0%	0%
Total general	39%	17%	3%

Fuente: Comisión Nacional de Acreditación

Gráfico N° 4: Número de años de acreditación para carreras del área de educación



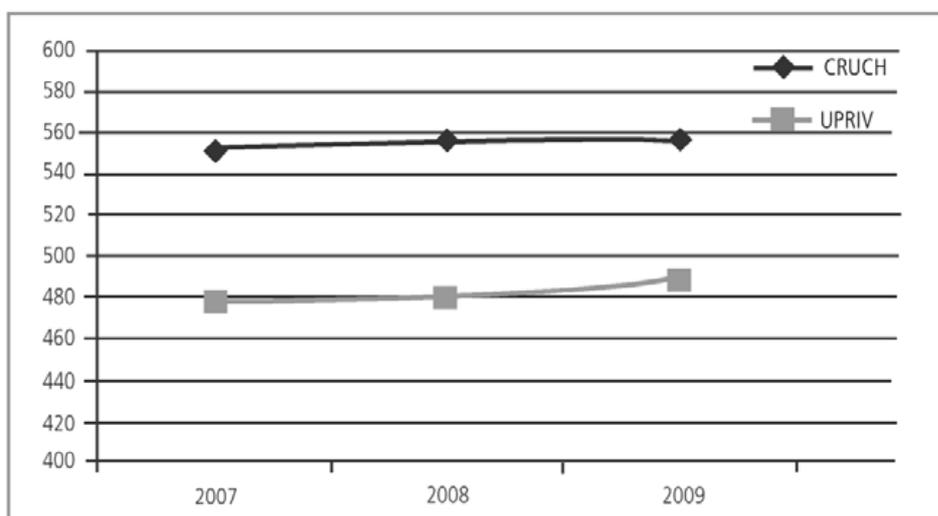
Fuente: CNA

El Panel manifiesta una seria preocupación por la calidad de gran parte de esos programas. Alguna evidencia sugiere que muchos de estos programas no agregan valor. Así, por ejemplo, el desempeño de los estudiantes al egreso de la carrera en pruebas que evalúan

las materias que los futuros docentes deben enseñar, es similar al que ellos mismos obtienen al ingresar a la carrera en los mismos test. A ello se suma que estos resultados son deficientes¹⁰.

Además, la evidencia respecto a los puntajes de entrada indica que hay diferencias en los puntajes promedio en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) que tienen los estudiantes de instituciones que pertenecen al CRUCH y las universidades privadas que no pertenecen a esa organización. El gráfico N° 5 revela diferencias importantes en los puntajes promedio de los matriculados en distintas universidades.

Gráfico N° 5: PSU promedio carreras de Pedagogía

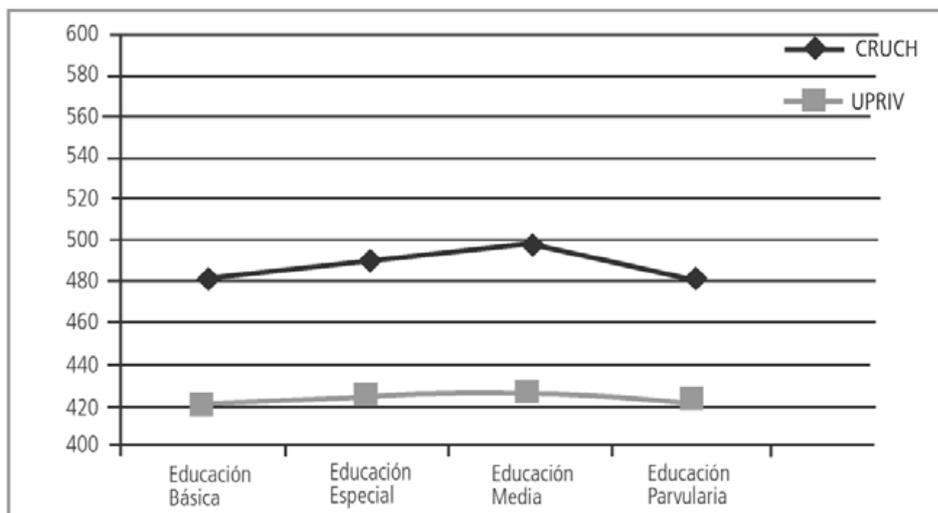


Fuente: MINEDUC

Asimismo, las diferencias en los puntajes de corte entre universidades del CRUCH y privadas no tradicionales son también importantes, con la excepción de educación parvularia. Mientras solo dos de las instituciones del CRUCH que ofrecen carreras de pedagogía tienen promedios inferiores a 500 puntos, en el caso de las universidades privadas la mayoría tiene promedios de ingreso inferiores a los 500 puntos (Gráfico N° 6).

¹⁰ Véase, por ejemplo, Tito Larrondo et. al., 2007, "Desarrollo de habilidades básicas en lenguaje y matemáticas en egresados de pedagogía. Un estudio comparativo".

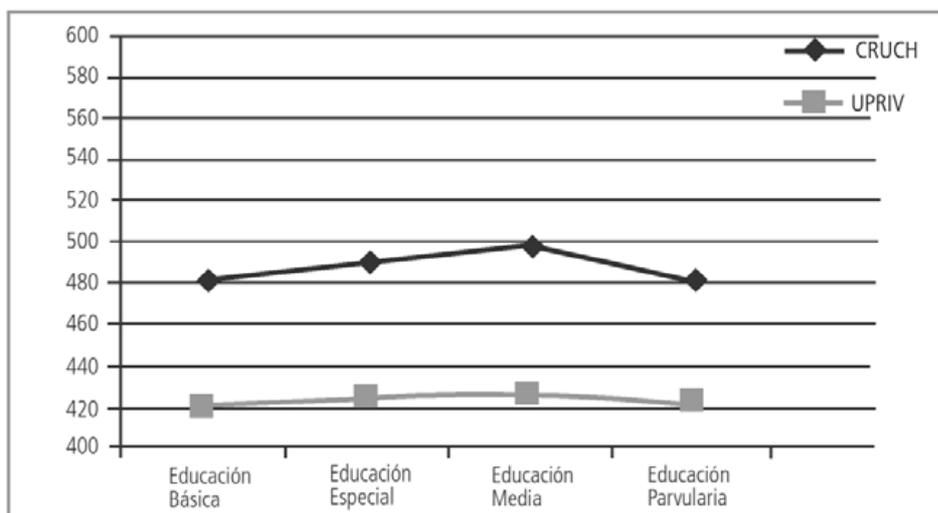
Gráfico N° 6: Puntajes de corte 2009 carreras de Pedagogía



Fuente: MINEDUC

Si bien, la PSU no necesariamente asegura la calidad del docente en el aula, al menos, como muestra el gráfico siguiente, se relaciona con el desempeño en las pruebas de conocimientos disciplinarios (INICIA), y sin los conocimientos suficientes de su disciplina (que es uno de los componentes de esta prueba), difícilmente el docente podrá enfrentar los desafíos que supone la enseñanza en el aula.

Gráfico N° 7: Desempeño en prueba INICIA para egresados Educación Básica Generalista por tramo de puntaje (N: 1708)



Fuente: MINEDUC

Estos antecedentes son importantes de considerar porque muchos países, conscientes de la importancia de atraer a estudiantes de altas habilidades a la profesión docente, están

tratando de atraer estudiantes que al menos provengan del 30 por ciento superior en los exámenes de admisión a sus universidades. La variedad de instrumentos utilizados difiere de un país a otro, pero si se eligiera la PSU como criterio en Chile, ello supondría seleccionar a jóvenes con un promedio de más de 555 puntos en la última PSU. Esto no significa que no se puedan utilizar otros mecanismos de selección que prueben ser buenos predictores de desempeño en el proceso de formación inicial docente o en el aula, como podría ser el lugar en el ranking de notas en la educación media, pero ello debe documentarse.

Otro antecedente a considerar es que en casi la mitad de los países de la OCDE no es suficiente completar la formación inicial para obtener una licencia válida para enseñar. En determinadas naciones se requiere que los candidatos a profesores pasen un examen o completen con éxito un periodo de práctica docente obligatoria (OCDE, 2009). En algunos casos se exige además la renovación de la certificación cada cierto tiempo. En cuanto a los procesos de inducción, hay estudios que avalan que la calidad de la experiencia profesional en los primeros años de enseñanza se considera crucial tanto para mejorar las tasas de conservación docente, al mejorar la eficacia y satisfacción en el trabajo, como para ayudar a nuevos docentes a aplicar el conocimiento teórico adquirido (OCDE, 2009).

En Chile, el Programa de Fomento a la Calidad de la Formación Inicial Docente, INICIA, creado en 2008, que convoca a las instituciones formadoras de profesores, fue diseñado para trabajar en las siguientes tres líneas: (i) la definición de estándares y orientaciones curriculares para cada carrera de Pedagogía, con el fin de otorgar una base de conocimientos comunes acordes a los requerimientos del sistema educativo; (ii) el diseño e implementación de una evaluación de los conocimientos y competencias de los egresados de carreras de Pedagogía (prueba INICIA) en base a los estándares elaborados, con el fin de entregar información a las instituciones sobre el nivel de conocimientos de sus estudiantes de pedagogía y de realizar las acciones conducentes al mejoramiento de su formación; y (iii) un programa de apoyo mediante recursos concursables para ejecutar proyectos de mejoramiento de las carreras de pedagogía, sobre la base de los estándares definidos y los resultados derivados de la evaluación diagnóstica.

Cuadro N° 2: Resultados prueba INICIA de Conocimientos Disciplinarios

Prueba	Promedio Porcentaje de respuestas correctas*
Educación Parvularia	49%
Básica, Generalista	53%
Educación Básica, Lenguaje	43%
Educación Básica, Matemática	33%
Educación Básica, Naturaleza	47%
Básica, Sociedad	43%

Fuente: MINEDUC

Hasta ahora, si bien se ha avanzado en generar las primeras propuestas respecto de los estándares, el mayor desarrollo se ha presentado en la evaluación diagnóstica, que se ha tomado dos veces, de manera voluntaria, a los egresados de carreras de pedagogía. Dicha medición, que constituye un importante avance, evalúa los conocimientos de los egresados de carreras de Pedagogía respecto a las disciplinas a enseñar, conocimientos de educación, pedagogía y didáctica. Evalúa además competencias básicas de comunicación escrita y habilidades en el uso de las TICs. Esta prueba debiera ajustarse en el futuro en función de los estándares que se desarrollen para los distintos programas de formación inicial. El año 2008 se evaluó a egresados de carreras de Educación Básica y en 2009 se integró a los egresados de las carreras de Educación Parvularia. En los próximos años se incorporará a los egresados de las carreras de Educación Diferencial y Educación Media. El Cuadro N° 2 presenta los resultados obtenidos por los egresados de los distintos programas que rindieron la prueba en lo que se refiere a conocimientos de la disciplina estudiada. Los resultados fueron insatisfactorios y revelan las deficiencias de los programas de formación inicial docente y las habilidades insuficientes de los matriculados en estos programas. Sin ser suficientes, los desempeños son mejores en la prueba de comunicación escrita (Cuadro N° 3). Sin embargo, como revela el Gráfico N° 8, existe una enorme variabilidad de resultados en las distintas destrezas evaluadas en esa prueba. En particular, sorprende el bajo desempeño en ortografía y vocabulario.

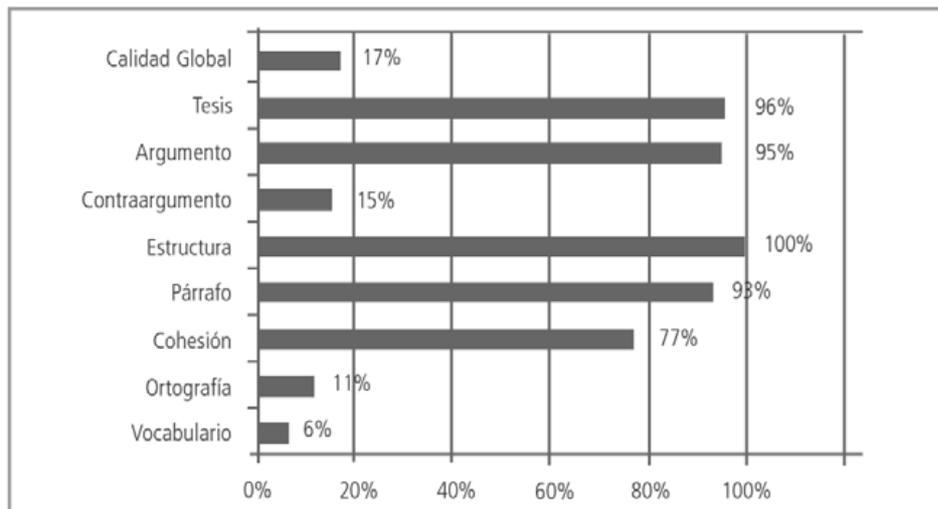
Cuadro N° 3: Resultados prueba INICIA de Comunicación Escrita

	Puntaje 2008	Puntaje 2009
Promedio	324	305
Desviación Estándar	40	38
Mínimo	194	144
Máximo	428	422

100 puntos	Desempeño deficiente
200 puntos	Desempeño con algunas limitaciones
300 puntos	Desempeño aceptable
400 puntos	Buen desempeño
500 puntos	Desempeño sobresaliente, demuestra excelencia más allá de lo esperado

Fuente: MINEDUC

Gráfico N° 8: Porcentaje de evaluados con desempeño “aceptable” o superior en las diferentes áreas de la prueba INICIA de Comunicación Escrita



Fuente: MINEDUC

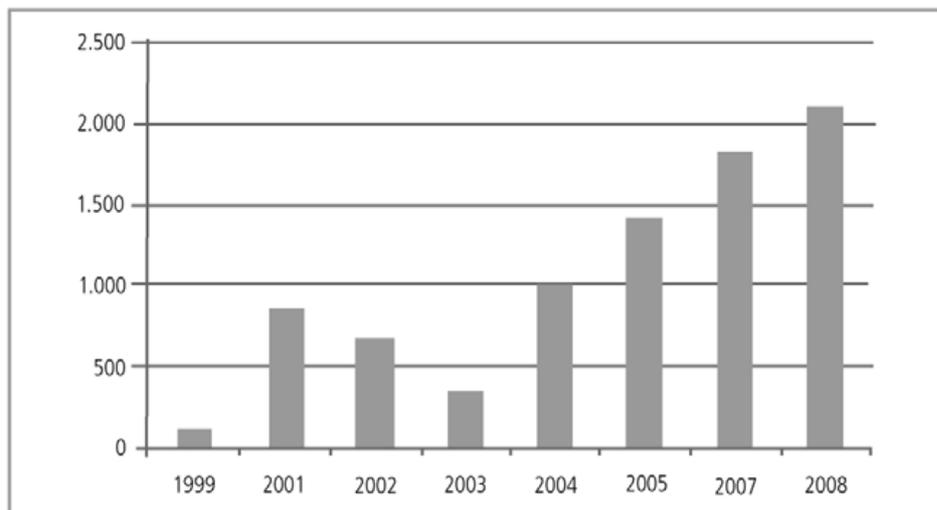
En relación al programa de apoyo, tercera línea del programa INICIA y que aún no ha sido implementada, existen antecedentes de programas similares que ya han sido aplicados anteriormente por parte del Ministerio de Educación. El primero fue el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID) creado en 1997 (para ser ejecutado en 5 años), cuyo objetivo era contribuir a elevar la calidad de la docencia en los niveles medio y científico-humanista, básico y preescolar y educación diferencial, a través de: (i) becas a alumnos y; (ii) proyectos de fortalecimiento implementados en las 17 universidades que participaron en el programa, a través de convenios. Estos últimos se orientaban a producir una mejora en la formación inicial de los docentes de estos centros, a través de cambio curricular, perfeccionamiento académico y apoyo en infraestructura y equipamiento. El total de fondos comprometidos en los 17 proyectos fue de \$12.923 millones.¹¹

El segundo programa que ha involucrado recursos en esta línea es el MECESUP. Entre 1999 y 2008 se invirtieron más de 8 mil doscientos millones de pesos en programas de apoyo a la formación inicial docente, suma que parece insuficiente para los desafíos involucrados en el desarrollo de buenos programas de formación inicial docente. Con estos recursos se han

¹¹ Una de las pocas evaluaciones de las que se tiene conocimiento, es la realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, sin embargo dicha evaluación se realizó antes de que el FFID terminara, por lo que no se puede medir su impacto. Algunos indicadores sobre la calidad de los docentes (post grados y renovación de planta) indicarían que se estaban logrando avances. De todas maneras, se identifican algunas debilidades en su diseño y gestión (como déficit de diagnósticos por universidad, de instrumentos de seguimiento e indicadores para medir resultados, falta de formalidad en la entrega de información y de comparabilidad de los instrumentos usados para evaluar). Por otra parte, se señala un conjunto de dificultades para realizar los proyectos en las universidades (poca flexibilidad y capacidad de gestión en las instituciones y resistencia a cambiar por parte del cuerpo académico). Entre las recomendaciones están el evaluar el impacto y, en particular, aplicar a los estudiantes que egresan los estándares de desempeño para la formación inicial de docentes elaborados en el marco del programa, con el fin de generar un piso inicial que permita a futuro hacer comparaciones respecto de los avances logrados en la materia.

implementado diversas iniciativas que, entre otras, incluyen el desarrollo de capacidades institucionales, el diseño de programas de doctorado y procesos de renovación académica.

Gráfico N° 9: Total recursos MECESUP Asignado por año (MM\$)



Fuente: MECESUP

Los programas MECESUP asociados a educación son una línea a la cual las entidades de educación superior pueden optar para acceder a fondos. Sin embargo, el interés no ha sido alto. En efecto, tal como se aprecia en el Cuadro N° 4, de los 502 proyectos presentados en la convocatoria 2006-8, un total de 79, esto es, el 16 por ciento del total, correspondieron a educación, cifra que en el concurso anterior era de apenas 4,2 por ciento.¹²

Cuadro N° 4: Proyectos relacionados con educación en relación al total de MECESUP

MECESUP	Pedagogía	Total general	%
MECE1 (1999-2004)	21	496	4,2%
ECE2 (2006-2008)	79	502	15,7%
Total general	100	998	10,0%

Fuente: MECESUP

¹² Este programa fue también evaluado por DIPRES el año 2004, sin embargo, dicha evaluación no se enfocó en la línea de pedagogías. De todas maneras, algunas conclusiones dicen relación con la necesidad de diseñar indicadores de desempeño que estén orientados a monitorear los avances y el logro de los proyectos (en particular, generando bases de datos que permitan este seguimiento) y la realización de una evaluación de impacto del programa.

El informe de la Comisión Sobre Formación Inicial Docente, convocada en 2005, realizó una síntesis de las evaluaciones, estudios y demandas respecto de la formación inicial de docentes en Chile, en base al análisis de los logros y dificultades de los proyectos de las universidades que participaron en el programa FFID, del informe de revisión de la política educacional chilena realizado por la OCDE y de estudios recientes y observaciones resultantes de los talleres del Encuentro sobre Propuestas de Políticas para la Formación Docente en Chile.

El informe concluye que “diversos aspectos de la gestión de las instituciones formadoras de docentes tienen una incidencia decisiva en el proceso de formación de estos profesionales” (p. 39 del Informe). Señala que, en general, las escuelas de educación no están dentro de las prioridades de las universidades complejas, en parte, por la falta de capacidades de dichas facultades para generar recursos propios. El informe también menciona varias dificultades en la formación inicial, como la falta de articulación entre la formación pedagógica y de especialidad, y entre la formación inicial docente (cuerpo docente) y la realidad escolar (aunque las prácticas ayudan, al menos a los alumnos); la falta de innovación en la carrera académica (explicado en parte por el rango etéreo del cuerpo docente) y la falta de políticas de desarrollo y de perfeccionamiento del cuerpo académico, a lo que se sumaría la falta de una política clara para apoyar la investigación. Además, habría también un déficit de infraestructura en el 50 por ciento de las carreras (como bibliotecas), persistencia de estructuras curriculares sobrecargadas, con falta de coherencia respecto al perfil de egreso (débilmente definido), desvinculación con la reforma educacional, insuficiente conocimiento de la realidad escolar, falta de supervisión y orientación de las prácticas de los estudiantes, y carencia de evaluación de los estudiantes en base a los estándares desarrollados, entre otros aspectos.

En relación a los estudiantes de pedagogía se concluye que, si bien ha aumentado el interés, habría todavía debilidades importantes en las habilidades de entrada de estos estudiantes, medidas a través de las pruebas existentes en el país. Asimismo, la formación pedagógica de los estudiantes estaría siendo confusa y con una escasa alusión al papel reflexivo, investigador y profesional de las prácticas docentes. En relación a su situación socioeconómica, cerca de un tercio de los estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores provienen del quintil I y II (año 2005). En este marco, Castro (2007) arriba a conclusiones similares. Sugiere que en la formación inicial docente persisten nudos críticos que deben ser resueltos (pp.112-113), entre los que señala una falta de formación de profesores de educación básica con mayor especialización, desvinculación del currículum formativo y realidad escolar; desarmonía entre formación disciplinaria pedagógica y formación disciplinaria en el área científica, y la existencia (aún) de programas especiales de titulación, que han matriculado 16.209 alumnos en los últimos 5 años (p.115).

Como se mencionara anteriormente, el Programa INICIA también contiene un componente que va en esta línea, sin embargo, aún no ha sido implementado. En este componente se propone establecer recursos concursables para instituciones formadoras con el objeto de que estas desarrollen proyectos de 4 a 5 años de duración para la renovación de las carreras de pedagogía, considerando el fortalecimiento de equipos académicos, la renovación de currículos de formación y la nueva relación de colaboración más sistemática con escuelas y liceos (fortalecer el sistema de prácticas). Dicho componente debiera diseñarse a la luz de la evidencia de los programas anteriores.

Varios estudios nacionales (e.g. Encuesta Longitudinal Docente) e internacionales confirman que los docentes perciben que las experiencias prácticas en el aula durante su

formación inicial constituye un poderoso componente de capacitación. Muchas veces este recurso no es aprovechado por la falta de conexión entre la práctica y la formación en la universidad, y por problemas en la administración de recursos y seguimiento (OCDE, 2009). Lamentablemente, las experiencias en Chile son escasas o débiles en este ámbito y urge potenciarlas. Se requiere más contacto, entonces, entre las instituciones formadoras y las escuelas. Avalando esta necesidad, Ortúzar et al. (2010) en una investigación que estudia la relación entre formación inicial docente y rendimiento académico de los alumnos, concluyen que uno de los factores que se asocian a un mejor desempeño en matemática (4° básico) es la cantidad de cursos prácticos que haya tenido el profesor en su etapa de formación inicial. La falta de contacto con la sala de clases es un problema mayor en formación inicial. El mismo estudio indica que solo un 27 por ciento de los docentes menores de 40 años tuvo suficientes ramos prácticos en la universidad. Además, el 24 por ciento cuenta con una mención o especialización. También debe considerarse que el 49 por ciento de los docentes mayores de 40 años estudió una carrera de seis semestres, mientras que el 53 por ciento de los menores de 40 obtuvo su título entre seis y ocho semestres.

Otro aspecto a considerar es la falta de investigación, tanto a nivel de la experiencia de los docentes como en el área misma de la formación inicial. En relación a la primera, un complemento adecuado de las actividades prácticas es la oportunidad de realizar estudios en el aula y de integrar los componentes basados en el curso y en el campo de trabajo. Con respecto a la segunda, Ortúzar et. al. (2010) sugieren que faltan investigaciones en esta área que puedan generar evidencia para apoyar los procesos de acreditación de programas de pedagogía. Este es un déficit que indudablemente debe repararse. Sin una línea más permanente de investigación es muy difícil ir definiendo políticas apropiadas para la determinación de los aspectos que son importantes de incorporar a los programas de formación profesional docente.

2. Carrera docente

Es sabida la importancia que tienen los buenos profesores en el logro de una educación de calidad. Ellos son fundamentales en el desarrollo de una escuela efectiva y en los avances en los aprendizajes de los estudiantes. Sin embargo, las políticas tradicionales no estimulan la superación de los docentes ni aseguran que los mejores sean reclutados y retenidos en la profesión. Una parte importante del desafío involucrado en modificar esta realidad dice relación con el reconocimiento social de su importancia y el sistema de compensaciones de los docentes. Pero está lejos de ser el único. Este sistema interactúa con muchos otros componentes, entre los que se pueden mencionar la formación inicial y continua, los incentivos durante estos procesos, las exigencias de ingreso a la profesión, las políticas de inducción, la estabilidad en el empleo y las causales de despido.

Con todo, hay una creciente conciencia de que las remuneraciones de los profesores deben estar relacionadas con el mérito y de que el hecho que no exista una relación clara entre las características que típicamente se pueden observar o medir y la calidad de un docente, han desacreditado las escalas únicas de remuneraciones para los profesores¹³. Así, las mediciones

¹³ Véase, por ejemplo, OCDE, 2009, *Los Docentes son Importantes: Atraer, Formar y Conservar a los Docentes Eficientes*, París.

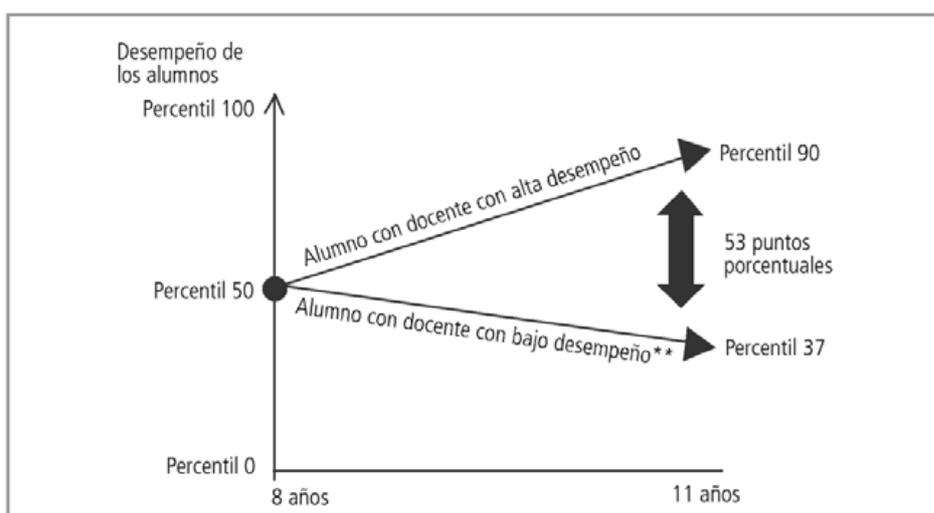
de los atributos más comunes, como por ejemplo experiencia y formación específica, no son indicadores de la calidad de los maestros, por lo que parece poco efectivo desarrollar una escala de remuneraciones basada únicamente en estos aspectos de la carrera de un docente. A partir de la constatación de esta realidad se podría argumentar que la definición de las compensaciones de los docentes debería basarse en su efectividad en la sala de clases, no obstante, los instrumentos para medir aquello son muy incipientes y requieren de mayor experimentación.

Los mecanismos de evaluación docente centralizados, como los que existen en Chile, son también imperfectos en la medición de efectividad docente y concentran su foco en competencias pedagógicas que parecen correlacionarse débilmente con efectividad en el aula. Frente a esta realidad, atendida la poca participación de los directores en ese proceso de evaluación, lo que desalienta su compromiso y responsabilidad con los resultados educativos y mina su autoridad entre los docentes, resulta fundamental implementar cambios para revertir esa situación. Por cierto, la entrega de mayores responsabilidades a los directores en este y otros ámbitos, a través de un cambio hacia una evaluación más descentralizada, implica que se asegure una mejor preparación y selección de ellos. El Panel estima que las orientaciones que ofrece para la definición de una nueva carrera docente van en la dirección que el país necesita, aunque está consciente que ellas, de ser recogidas, deben ser plasmadas con cuidado y evaluadas durante su implementación de modo de corregir efectos inesperados.

a) La importancia del profesor y atracción a la docencia

El Gráfico N° 10 ilustra adecuadamente el importante efecto que los maestros tienen sobre sus estudiantes. Según se observa, partiendo del mismo punto, el estudiante que es sometido por 3 años a un docente con desempeño alto termina estando casi en el 10 por ciento de mejores estudiantes, a diferencia de quien es expuesto a un docente con bajo desempeño, quien termina estando dentro del 40 por ciento de peores resultados.

Gráfico N° 10: Efectos de la calidad docente



Fuente: tomado de Informe McKinsey (2008), originalmente en Sanders y Rivers (1996), "Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academia Achievements".

Mientras la mejor forma de reconocer el mérito es materia de amplia preocupación en el mundo entero, en Chile también comienza a surgir evidencia respecto de la importancia de un buen profesor. Aunque preliminares, los resultados obtenidos en el estudio de Bravo et. al. (2008),¹⁴ son indicativos respecto del impacto de los buenos docentes en Chile. Así, por ejemplo, un profesor destacado en la postulación a la asignación de excelencia pedagógica puede lograr que sus alumnos logren en el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) de cuarto básico 0,34 desviaciones estándares más que un profesor calificado como insatisfactorio en un establecimiento con niños de escasos recursos. Un resultado similar se repite al considerar a los profesores que fueron sometidos a la evaluación docente: aquellos en la categoría destacada logran que sus alumnos de cuarto básico tengan 0,2 desviaciones estándares más en el SIMCE que los docentes calificados como insatisfactorios.

Las diferencias en el aprendizaje que logran los estudiantes con profesores de distinta efectividad son tan grandes, que una estructura salarial que no las reconozca puede poner en riesgo el logro de un sistema escolar efectivo. El reconocimiento del mérito es, entonces, indispensable si el país quiere asegurar la presencia de un grupo destacado de profesionales en las salas de clases de nuestro país. Son muchos los países donde se observa una preocupación creciente por introducir un pago más vinculado a desempeño en la profesión docente. Chile ha caminado en esa dirección estableciendo el SNED hace 14 años y en los últimos años creando, por ejemplo, asignaciones extraordinarias a los profesores calificados en la evaluación docente de competentes y destacados que superen una prueba de conocimientos disciplinarios y habilidades pedagógicas. Esta tiene algunas imperfecciones en cuanto a que no reconoce el papel que deberían jugar los sostenedores y, sobre todo, los directores en la definición de ese reconocimiento. Los impactos de lograr profesores efectivos son tan elevados que prácticamente no hay políticas alternativas que pueden competir con esta (Hanushek y Rivkin, 2006). De hecho, si salarios diferenciados pudiesen atraer a personas cuyo desempeño en la sala de clases prueba ser muy efectivo, es difícil encontrar otras políticas de igual costo efectividad. Esta evidencia es la que está en la base de muchos esfuerzos en el mundo para diferenciar salarios. El principal desafío, entonces, es asegurar la presencia de buenos profesores en la sala de clases y esa es la manera en la que debe pensarse la estructura salarial que se recomienda para la nueva carrera docente. Esto es, cuánto aporta esta estructura a allegar a jóvenes de mayores habilidades a esta profesión. Ello refuerza la idea de la importancia que tiene abordar el fortalecimiento de las capacidades docentes del sistema escolar chileno de una manera comprensiva y consistente.

Además, toda política que se considere en nuestro país tiene que tomar en cuenta que la elección de la profesión, a diferencia de lo que ocurre en otros países, se realiza a una edad muy temprana. Las condiciones laborales esperadas al egreso de la carrera suelen ser muy valoradas como criterio de selección y, dado el carácter "profesionalizante" de la formación universitaria, es muy difícil elegir otro camino una vez que se egresa, sobre todo cuando las habilidades adquiridas son muy específicas. Por tanto, para atraer a jóvenes de mayores habilidades, es clave que el mercado laboral en el cual se desempeñarán los futuros estudiantes de pedagogía sea atractivo.

¹⁴ Véase David Bravo, Denisse Falck, Roberto González, Jorge Manzi y Claudia Peirano, 2008, "La relación entre la evaluación docente y el rendimiento de los alumnos: evidencia para el caso de Chile", estudio presentado en el encuentro anual de la Sociedad de Economía de Chile.

Los antecedentes con que se cuentan indican que, quienes estudian pedagogía, no son los estudiantes de más altos puntajes (ver sección de Formación Inicial). En efecto, la última prueba INICIA¹⁵ indicó que quienes egresan de las distintas instituciones de educación superior promediaron 485 puntos en la prueba PSU¹⁶, es decir, una proporción elevada de nuestros futuros profesores proviene del 50 por ciento de inferiores rendimientos en la PSU. Por cierto, este promedio esconde importantes diferencias en acceso. Aun así, solo un 11 por ciento de los inscritos en esa prueba provienen de instituciones con promedio de ingreso superior a 550 puntos. En esta información puede existir un sesgo, ya que la PSU no es rendida por todos los matriculados en las carreras de pedagogía, pero no es evidente la dirección ni la magnitud de este sesgo¹⁷.

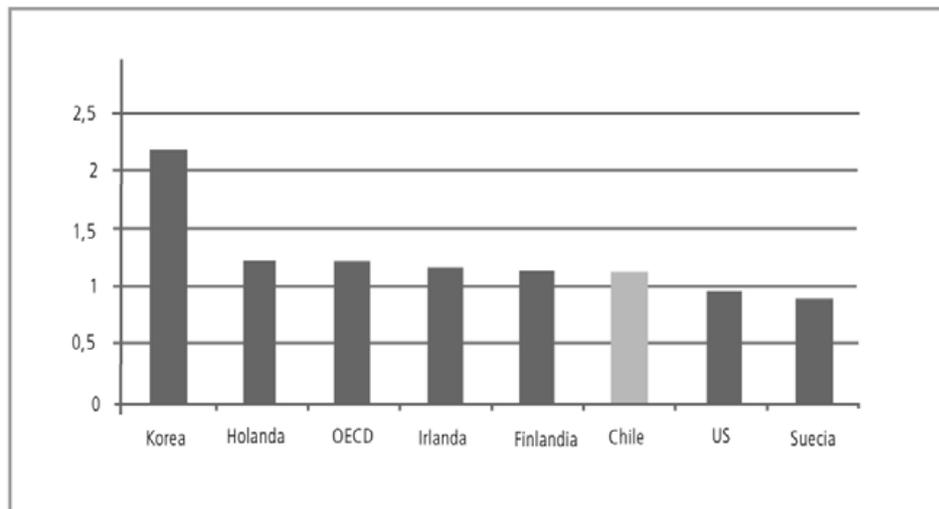
De acuerdo a los antecedentes reportados por Futuro Laboral (2009), al primer año de egreso la remuneración promedio de los profesores es 37 por ciento inferior al que reciben los demás egresados universitarios. Es necesario señalar que estas cifras no se corrigen por horas trabajadas, mayores vacaciones de los profesores y duración específica de los estudios. Respecto del primero de estos ítems, es importante indicar que no es evidente la dirección en la que apunta, porque el hecho de que las horas no lectivas disponibles sean pocas obliga a los docentes a extender, en algunos casos, sus horas de trabajo más allá de las horas efectivamente contratadas. Algunos estudios que han intentado corregir estos factores, concluyen que las remuneraciones de los docentes no son tan diferentes a las de individuos similares que se desempeñan en otras ocupaciones. Sin embargo, si existe evidencia que los profesores con mayor educación reciben menos ingresos que trabajadores comparables; y que la mayor diferencia se explica por una estructura muy plan de remuneraciones para el caso de los docentes (Mizala y Romaguera, 2000; Liang, 2003). Sin embargo, evidencia más reciente sugiere que las brechas pueden ser mayores para los profesores más jóvenes y aquellos con mayor educación. Se debe considerar también que el país ha hecho un esfuerzo sistemático por mejorar las condiciones salariales de los docentes. Así, desde 1990 a la fecha, los salarios de los docentes en el sector municipal se han triplicado. Esto se ve reflejado al momento de mirar los sueldos respecto del PIB per cápita del país, que es una medida del esfuerzo relativo que el país hace por sus profesores. El Gráfico N° 11 muestra una comparación de las remuneraciones de los docentes para varios países luego de 15 años de ejercicio. Nuestro país aparece algo por debajo del promedio de la OCDE, pero sin ser particularmente bajo el esfuerzo que realiza.

¹⁵ <http://www.programainicia.cl>

¹⁶ Los puntajes de la PSU se expresan en una escala de promedio 500 puntos y desviación estándar 110 puntos, a partir de una distribución normal que es usada como referencia.

¹⁷ En el año 2009 la PSU fue rendida por un 70% de los matriculados.

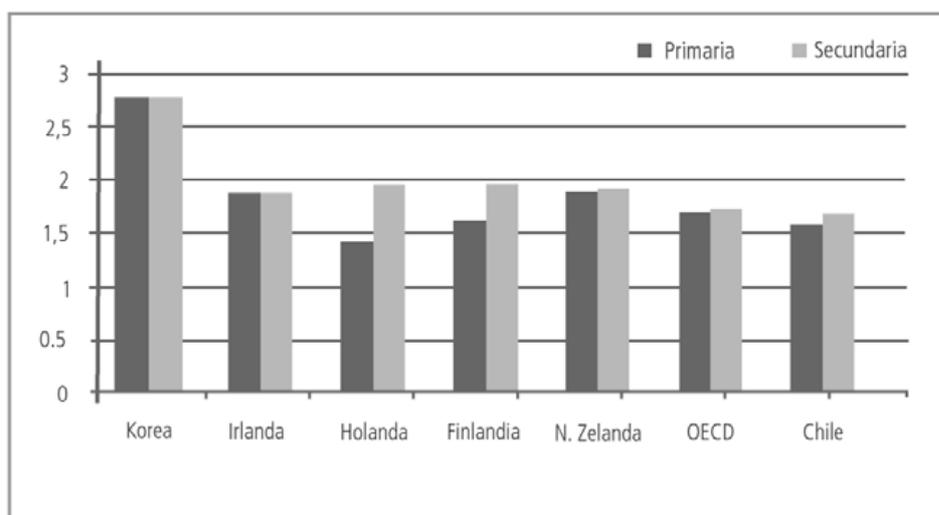
Gráfico N° 11: Proporción del PIB per cápita que representa el salario promedio de un docente luego de 15 años de trabajo



Fuente: Education at a Glance 2009, OECD

Donde sí hay una diferencia un poco más alta es en la dispersión de sueldos de los profesores, tanto en enseñanza básica como en enseñanza media. Como se puede apreciar en el gráfico N° 12, las diferencias entre los sueldos iniciales y los sueldos máximos¹⁸ que puede alcanzar un docente, son algo menores en Chile que en países de alto desempeño educativo y que para el promedio de los países de la OCDE.

Gráfico N° 12: Proporción del sueldo inicial que representa el salario máximo



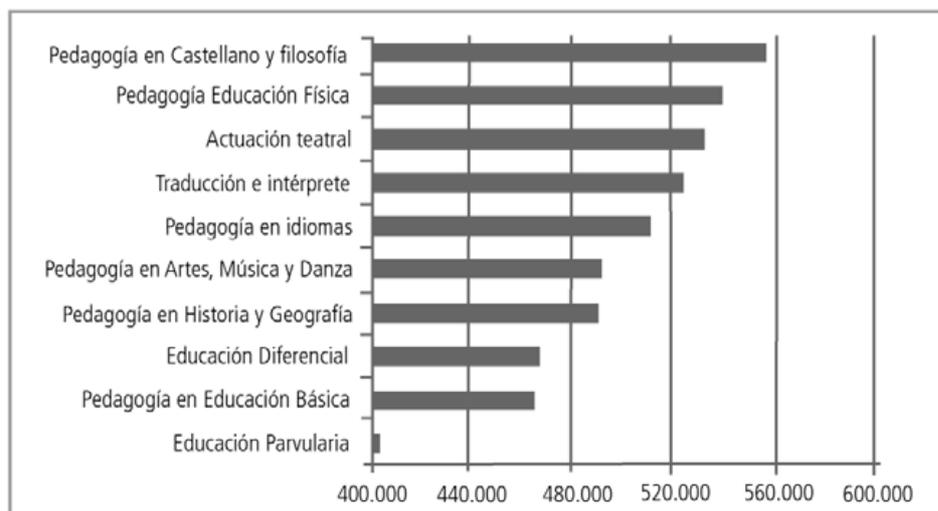
Fuente: Education at a Glance 2009, OECD

¹⁸ El promedio en que los docentes alcanzan el sueldo máximo en otros países es de 24 años (OCDE, 2009).

Ahora bien, como la desigualdad de salarios en Chile es mayor que en los países que forman esta organización, estos números pueden ser engañosos, particularmente desde el punto de vista del esfuerzo que corresponde hacer para atraer a jóvenes que están eligiendo otras profesiones a la carrera docente. Ello porque esa desigualdad se traduce en una elevada compensación de los profesionales respecto de los egresados de la educación media. Así, la relación de los salarios de los profesores respecto del PIB puede ser un indicador imperfecto del esfuerzo que debe hacer el país para pagar salarios atractivos a sus profesores. Además, como queda claro de la revisión de la experiencia internacional (véase Anexo 1), los países tienen escalas de remuneraciones muy distintas, por lo que el promedio esconde una enorme variabilidad y está afectado por países cuyas escalas suben muy gradualmente y se demoran mucho tiempo en alcanzar un máximo. Esto es relevante, porque a pesar de que en un momento determinado es posible que dos países tengan un valor similar en los indicadores presentados en los gráficos 2 y 3, el atractivo de la profesión puede ser muy distinto. Por ejemplo, si en un país ese valor se alcanza muy pronto en la carrera, el interés en ella debería ser mucho mayor que si igual valor demora mucho tiempo en alcanzarse.

El argumento de la desigualdad de salarios queda más claro al comparar las remuneraciones que reciben los docentes en Chile respecto de otras profesiones. A modo de ejemplo, de las diez carreras universitarias con los sueldos más bajos al quinto año de egreso (véase gráfico N° 13), ocho son pedagogías, con un promedio mensual que va entre los \$400.000 y los \$600.000. Cabe consignar además que, de las diez carreras con menor dispersión salarial, tres son pedagogías, algo esperable dados los argumentos y análisis ofrecidos en este informe.

Gráfico N° 13: Carreras profesionales universitarias con menores ingresos mensuales (al quinto año de egreso, 2009)



Fuente: Futuro Laboral, 2009.

Cuadro N° 5: Indicadores para egresados Pedagogía y carreras afines

Carrera	Trabajo al segundo año de titulación	Salarios al quinto año de egreso		
		10% inferior	10% superior	Razón 10/10
Pedagogía en Castellano	0,86	288.251	858.898	2,98
Periodismo	0,79	269.511	1.389.487	5,16
Psicología	0,84	334.740	1.590.084	4,75
Sociología	0,84	342.365	1.854.617	5,42

Fuente: Futuro Laboral

Así, al quinto año de titulación, el salario promedio de los profesores es un 48 por ciento inferior al obtenido por los demás egresados de las universidades. Además, ese promedio va, en general y como se desprende del Cuadro N° 5, acompañado de brechas que son mayores para los grupos de más altos salarios de cada grupo y menores para los de salarios más bajos. Es decir, la estructura salarial de los docentes o la forma en que aumentan los salarios, es más plana que para otras profesiones, lo que impide que los docentes destacados se sientan reconocidos, lo que sí ocurre en otras profesiones. La paradoja de esta situación es que las personas que podrían hacer una contribución importante a la docencia preferirán emplearse en otros sectores donde sí se les reconozcan sus méritos. Por el contrario, las personas más adversas al riesgo y sobre todo aquellas que no se sientan particularmente preparadas para esta carrera, la elegirán por sobre otras porque ella les asegura una estabilidad salarial y laboral que en otras actividades es más incierta¹⁹. Esta situación es exacerbada por una estructura de pago en el sector municipal que, tal como muestra el Cuadro N° 6, es muy compleja y que envía señales confusas a los jóvenes que podrían interesarse en la profesión docente.

¹⁹ En efecto, Mizala y Romaguera (2003) comprueban que los determinantes más importantes de la satisfacción de los profesores son la estabilidad en el trabajo, la vocación, los salarios y que la educación de los profesores se vincula más débilmente con su grado de satisfacción.

Cuadro N° 6: Desglose del Salario de un Profesor Promedio(*) en el Sector Municipal, (Diciembre de 2009)

	Concepto	Porcentaje
1	Remuneración básica mínima nacional	40,20%
2	Asignación de experiencia (10 bienios)	26,80%
3	Asignación de responsabilidad	1,60%
4	Asignación de desempeño en cond. difíciles	2,50%
5	Asignación de perfeccionamiento	5,00%
6	Complemento de zona	5,20%
7	Bonificación de imposibilidad ley 19200	1,00%
8	UMP base	0,50%
9	UMP complementaria	0,70%
10	Bonificación excelencia docente (SNED)	6,80%
11	Bonificación proporcional	3,60%
12	Bonif. Profesores encargados escuelas rurales	0,20%
13	Asignación de excelencia pedagógica (AEP)	0,10%
14	Asignación variable por desempeño individual (AVDI)	0,10%
15	Desempeño Colectivo	0,00%
16	Bonificación de reconocimiento profesional (BRP tit)	3,30%
17	Complemento por mención (BRP menc.)	0,60%
18	Remuneración adicional	1,60%
	Total remuneraciones promedio	100,00%

Fuente: MINEDUC.

(*) un profesor promedio es un profesor "teórico" compuesto por un 65% básica y 35% media, con 10 bienios, valor que ha sido relativamente constante desde 1995 al 2009, para un docente con 44 hrs. Para la estimación de remuneraciones del sector municipal se considera el 100% de lo que corresponde a: remuneración básica mínima nacional, bonificación de reconocimiento profesional (título), y asignación de experiencia. Otras asignaciones promedian el gasto en la asignación por las horas de contrato del sector municipal.

Por otra parte, esta estructura salarial uniforme para todos los docentes de aula, los alienta a ocupar otros cargos de mayor rango, esencialmente cargos administrativos, en orden a mejorar sus salarios, pudiendo retirar del aula a los mejores docentes en desmedro de la calidad de la educación. Esto es particularmente cierto para los docentes jóvenes destacados, porque para los de mayor edad, un cargo más alto no necesariamente les asegura mejores rentas, ya que las asignaciones que se reciben en esta labor son menores que las recibidas por otros conceptos. En efecto, las asignaciones de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico-pedagógica tienen como límite el 25 por ciento de la RBMN, mientras las asignaciones de "perfeccionamiento" y "experiencia" de un docente de aula llegan al 40 por ciento y 100 por

ciento, respectivamente. Esta asignación de responsabilidad, cuando se considera respecto del salario total de un profesor promedio, representa finalmente un porcentaje muy bajo, menor al 2 por ciento (véase Cuadro N° 6).

La segunda alternativa que tienen los docentes es emplearse en otros sectores de la economía donde sus habilidades y conocimientos sean mejor remunerados. Este es el caso de algunos profesores de química, física y matemáticas que tienen una mayor probabilidad de encontrar trabajo mejor remunerado en otros sectores. Seguramente, muchos estudiantes, en particular los de mayores aspiraciones económicas, descartan de plano la profesión docente o, si la siguen, descartan dichas especialidades, puesto que no se retribuye la mayor dificultad y especificidad de estas áreas.

En relación a las percepciones públicas, la profesión docente, a medida que en las últimas décadas se ha masificado como respuesta a los aumentos de cobertura, ha perdido prestigio y valoración en la sociedad, lo cual tiene como consecuencia el desinterés por asumir una profesión que tiene la imagen de ser dura y demandante y, además, con escaso reconocimiento social. La carrera de pedagogía no se encuentra dentro de las primeras preferencias al momento de postular a una universidad, y para muchos docentes no es la carrera que deseaban estudiar como primera prioridad (véase Cuadro N° 7). Este no es el caso de otros países donde la docencia goza de un estatus relativamente alto, en que se realizan campañas para informar mejor a las personas acerca de la importancia de la docencia y se hace reconocimiento público de escuelas y profesores sobresalientes OCDE (2009).

Cuadro N° 7: Carrera que quería estudiar el docente cuando estaba en 4° medio ó 6° de Humanidades (año 2005)

Carrera deseada como primera prioridad	Carrera efectivamente estudiada		
	Educación de Párvulo	Educación Básica	Educación Media
Educación de párvulos	43,6%	4,3%	0,8%
Educación diderencial	2,8%	1,8%	0,4%
Educación básica	6,5%	36,5%	4,6%
Educación Media	3,1%	8,4%	34,3%
Otra carrera	44%	49%	59,9%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Bravo, Falck & Peirano, 2008

De todas maneras, como se viera en la sección de formación inicial, la matrícula de las carreras del área educación ha ido en aumento sostenidamente. Ello sugiere que esta carrera es una puerta de entrada a la educación superior para muchos jóvenes que seguramente son primera generación en sus familias en acceder a este nivel educacional. Es un antecedente que no se puede dejar de considerar al momento de evaluar las propuestas que se realizan en este informe. Pero ello no puede ser un obstáculo para elevar las exigencias a esos programas que, como se demostró anteriormente, están lejos de satisfacer los estándares que ayudarán a seleccionar y preparar a los jóvenes para tener un buen desempeño en las aulas del país. Al momento de evaluar las políticas dirigidas a fortalecer las capacidades docentes debe tenerse

también en consideración que las carreras de pedagogía suelen tener una alta tasa de deserción, particularmente entre hombres y en las universidades privadas²⁰.

Urge, por tanto, crear propuestas que tomen en cuenta el diagnóstico anterior, en orden a convertir esta profesión en una que sea atractiva, permitiendo, entre otros, una mayor dispersión de salarios que permita reconocer con más claridad el buen desempeño docente, disminuyendo la importancia de otros factores como la antigüedad y el “credencialismo” (obtención de diferentes títulos que acrediten el perfeccionamiento, independiente de su calidad o pertinencia); y que se tomen medidas para mejorar el aprecio público por las escuelas y la imagen de los docentes, junto con su valoración social. Precisamente porque es tan importante tener a profesores de alto desempeño, los esfuerzos que se hagan en este ámbito deben ir necesariamente acompañados de una evaluación docente que se asocie lo más posible a los aprendizajes de los alumnos. Esa evaluación debe ser el elemento central en la determinación de la permanencia del docente en el establecimiento.

b) Experiencia internacional²¹

La carrera docente se encuentra en proceso de cambio en los más diversos países, porque también hay preocupación por la capacidad efectiva de los sistemas escolares de atraer y retener a buenos profesores. Hasta ahora, ese ha sido el caso en la mayoría de los países europeos y, en general, en los países anglosajones con la excepción de Estados Unidos y, en menor medida, de Inglaterra. En lo que se refiere a estructura salarial, conviven sistemas donde los salarios de los profesores suben lentamente como es el caso de España, y otros donde los aumentos se incrementan rápidamente para después experimentar pequeñas variaciones como es el Reino Unido. Muchos países tampoco tienen una única escala salarial, sino que permiten que coexistan varias escalas donde las diferencias corresponden a mérito, a responsabilidades específicas que se le asignan a los docentes o a características demandadas para esta profesión.

En algunos países la evaluación de desempeño de los docentes es utilizada como mecanismo para la promoción, y en otros, para incrementos salariales. En unos pocos casos la evaluación de desempeño está referida a todas las prácticas del establecimiento, de modo que la evaluación adquiere un carácter más global antes que estar centrada de modo específico en el quehacer del profesor. Respecto del responsable de la evaluación, el sistema más habitual es que sean los propios directivos de los establecimientos los que tengan la responsabilidad del proceso, aunque también existen experiencias con evaluaciones externas centralizadas. Los aspectos en los que se pone más atención para medir desempeño son conocimiento de la materia, competencias de instrucción, competencias de evaluación, profesionalismo, deberes con la escuela y la comunidad, y efectividad, particularmente el progreso de los alumnos en relación con los estándares propuestos por la autoridad. En el caso chileno hay varios de estos aspectos que no son medidos de manera formal y directa, o cuando ello se intenta, se realiza muy débilmente, especialmente los aspectos relacionados con el conocimiento de las materias, el profesionalismo y la efectividad.

²¹ Una descripción mucho más detallada se presenta en el Anexo N. 1.

Las estructuras de carrera existentes en la experiencia internacional conviven con un grupo amplio de incentivos que tienen como foco la calificación profesional, el desempeño sobresaliente en el aula, la enseñanza de materias donde la escasez de docentes es mayor y el desarrollo de más horas y deberes de los que estipula el contrato. También hay espacio para reconocimientos en caso de desempeño en zonas difíciles o caras o cuando hay muchos estudiantes con necesidades especiales. Pero quizás lo más destacable de la experiencia internacional es que existe una constante preocupación para crear condiciones que atraigan y retengan a los mejores docentes a las aulas de cada país.

c) La profesión docente en Chile²²

Esta profesión está regulada por diferentes leyes, siendo la más importante la que se conoce como Estatuto Docente. Este estatuto establece las funciones, la formación y perfeccionamiento, la forma de participación (consejos de profesores y atribuciones consultivas) y la autonomía (en planeamiento y evaluación de procesos de enseñanza y aprendizaje, aplicación de textos de estudios, etc.), y la responsabilidad profesional.

El estatuto establece, además, la estructura de remuneraciones de los docentes en Chile, la que es relativamente rígida por cuanto está definida prácticamente en su totalidad por dicho cuerpo legal. Otras asignaciones individuales, como la variable de desempeño individual (AVDI) y la de excelencia profesional (AEP), están asociadas a los resultados en la evaluación de desempeño que tiene como propósito reconocer el mérito. En ese sentido son bienvenidas, pero tienen el problema de estar definidas a través de procedimientos centralizados, en los cuales sostenedores y directores no tienen mayor injerencia. En todo caso, estas recompensas no son suficientes para el objetivo de diseñar una estructura donde las remuneraciones sean más dependientes de los desempeños de los docentes antes que de características que no están relacionadas con el aprendizaje de los estudiantes. A ello se suma el hecho de que los perfeccionamientos juegan un rol determinante en las remuneraciones de los docentes, sin que tampoco ellos sean necesariamente relevantes o contribuyan a dotar a los docentes de las herramientas fundamentales para aumentar su efectividad en la sala de clases.

La evaluación de desempeño es administrada por el Ministerio de Educación a través del CPEIP. Es de carácter formativo y sus resultados tienen consecuencias para los evaluados. Los docentes deben ser examinados cada cuatro años, salvo que sus resultados sean insatisfactorios, en cuyo caso deben evaluarse nuevamente al año siguiente, y por tercera vez consecutiva si siguen en esa categoría. Si mantienen su desempeño en esta tercera medición deben dejar la profesión docente, recibiendo una indemnización. Los otros resultados que pueden obtener los docentes son básico, competente y destacado. La calificación en cualquiera de estas dos últimas categorías permite postular a las asignaciones de excelencia pedagógica y variable de desempeño individual.

La evaluación docente en Chile representa un avance importante. Que los docentes sean evaluados periódicamente es un logro que no se puede sacrificar. La existencia de esta evaluación ha permitido poner en el centro del debate la importancia que tienen los profesores y de modo más general, las capacidades docentes que el sistema escolar requiere para el logro de una educación de calidad. Esto es tremendamente valioso, porque a menudo se pone

²² Una descripción más acabada se presenta en el Anexo N. 2.

mucho énfasis en los insuficientes desempeños del sistema municipal de educación sin reconocer que el sistema particular subvencionado, que tiene muchas menos restricciones para funcionar que el primero de estos subsistemas, tiene logros educativos que no son muy distintos. Ello revela que los problemas de la educación chilena tienen un carácter más general que específico. Para este Panel las carencias de la educación chilena tienen mucho que ver con la falta de capacidades docentes adecuadas. Por eso, la discusión pertinente sobre evaluación de desempeño dice relación con el hecho de dónde debe ubicarse esta evaluación, sin dejar de reconocer la importancia de que ella exista.

A juicio del Panel, la evaluación debe ser perfeccionada para hacerla un instrumento más útil para las comunidades escolares. Entre las debilidades que el sistema tiene es preciso abordar la escasa injerencia de los directivos. Esto significa que la posibilidad de los directores de gestionar pedagógicamente los establecimientos es muy limitada. En efecto, la selección de docentes está muy restringida y las desvinculaciones solo se producen bajo circunstancias muy especiales. Así, la evaluación presenta también una debilidad en cuanto a la definición de responsabilidades y consecuencias por desempeños insatisfactorios en plazos razonables. En primer lugar, las desvinculaciones pueden producirse cuando los docentes son evaluados durante tres veces consecutivas en categoría insatisfactoria; en segundo lugar, cuando deben ajustarse las plantas docentes por una caída en la matrícula. Sin embargo, en este segundo caso, las prelación establecidas no tienen que ver con el desempeño de los docentes en el aula. Hay, es cierto, situaciones límites en las cuales también se puede terminar la relación laboral, pero ello supone falta de probidad o conducta inmoral, establecidas fehacientemente en un sumario, o incumplimiento grave de las obligaciones. Claro que este último criterio está insuficientemente especificado y, por tanto, es difícil de aplicar.

Asimismo, se considera que la forma en que se implementa la evaluación es bastante centralizada y uniforme para todas las comunas del país, lo que conlleva desconocer las diferentes condiciones que enfrenta cada establecimiento educacional. Por supuesto, avanzar hacia una evaluación más descentralizada supone fortalecer las capacidades de sostenedores y directores. Por otra parte, ninguno de los instrumentos considera de forma directa los aprendizajes de los alumnos, que es un antecedente relevante del “desempeño” de un docente.

Al Panel le preocupa que la carrera actual supone que solo el 25 por ciento de las horas contratadas se puede destinar a actividades pedagógicas distintas de la enseñanza en el aula. Ha evaluado la experiencia internacional al respecto y ha podido comprobar que, en general, la proporción de horas destinadas a tareas no lectivas representa una proporción mayor. Cree que es importante moverse gradualmente en la dirección observada en otras realidades. Robalino y Körner (2006) plantean la necesidad de aumentar las horas no lectivas respecto de las lectivas, apoyados, entre otros aspectos, en encuestas realizadas en seis países de América Latina, según las cuales una alta proporción de docentes (50 por ciento en el caso de Chile) señala que la carga de trabajo docente fuera del horario de trabajo es alta o muy alta, incluyendo la preparación de clases, la elaboración de material didáctico, la planificación de actividades extraprogramáticas y cursos de perfeccionamiento (p. 32).

d) Selección de docentes

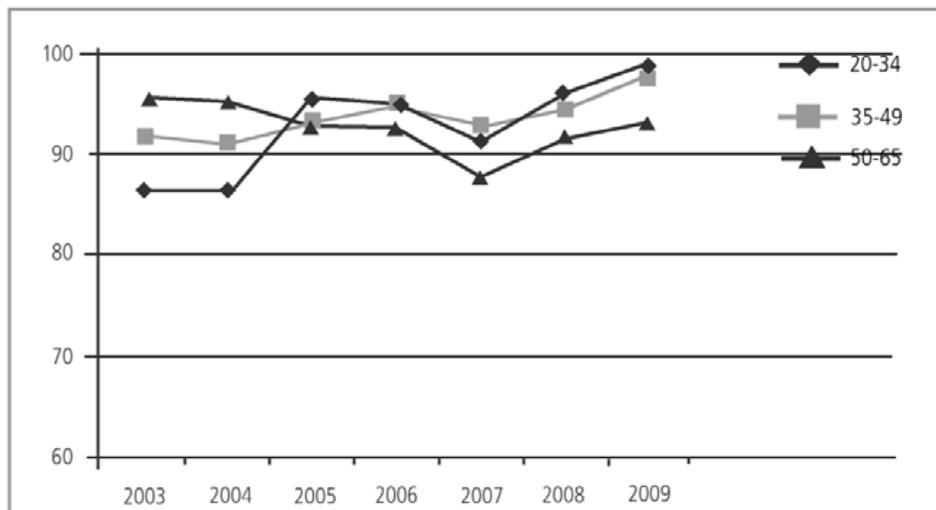
Uno de los aspectos claves en la carrera docente es garantizar que la selección de los profesores sea la más adecuada para las necesidades de cada establecimiento educacional. A continuación se analizan temas relevantes en relación a esta materia, como son la autoridad responsable de la contratación de los maestros, el método de selección utilizado y el tipo de relación contractual generado tanto para Chile como para otros países. Es también pertinente estudiar otros aspectos relacionados, como los exámenes de habilitación y los periodos probatorios y de inducción.

d.1 Selección en Chile

En Chile, la selección del personal en la educación municipal está regida por el Estatuto Docente, que establece los requisitos y procedimientos para llenar una serie de vacantes en cargos de relevancia para la educación municipal. Entre los requisitos están (i) ser ciudadano (en el caso de los extranjeros, cumpliendo los últimos tres requisitos, podrán ser habilitados por la Secretaría Regional Ministerial –SEREMI); (ii) cumplir con la Ley de Reclutamiento y Movilización; (iii) tener salud compatible; (iv) tener el título de profesor, estar habilitado o tener una licenciatura de al menos 8 semestres y ejercer en la educación media (LGE art. 46, letra g); y (v) no estar inhabilitado para ejercer cargos públicos, no hallarse condenado por crimen, delito o violencia intrafamiliar.

Los docentes pueden incorporarse a la planta municipal como Titulares, a través de un concurso público, o como Contratados, en caso de realizar labores transitorias, especiales o de reemplazo. Una vez que un profesor obtiene un contrato permanente, se vuelve titular en el puesto, lo que ocasiona una muy baja movilidad en el sistema. De hecho, entre el 2003 y el 2009 el porcentaje de maestros que permanecen en el establecimiento al año siguiente se sitúa en torno al 95 por ciento (véase Gráfico N° 14). Esto revela la importancia que tiene una buena selección de los docentes en nuestro país. Además, este porcentaje necesariamente crece cuando se considera a un mismo sostenedor.

Gráfico N° 14: Porcentaje de docentes que permanecen en el mismo establecimiento educacional el año siguiente, según tramos de edad. Años 2003 a 2009.



Fuente: Encuesta Longitudinal Docente 2008 (Microdatos, 2010)

Los concursos públicos, mencionados anteriormente, son convocados a nivel nacional y administrados por los municipios (a través de sus Direcciones de Administración de la Educación Municipal -DAEM o Corporación de Educación²³). La elección se realiza a través de comisiones cuya integración y funcionamiento está normada por ley²⁴. Las Comisiones Calificadoras de Concursos, ya sea la docente directiva y técnico-pedagógica; la docente de la enseñanza media, y la docente de la enseñanza básica y pre básica están integradas por: (i) El Director del DAEM o a quien este designe; (ii) El Director del establecimiento; y (iii) Un docente elegido por sorteo entre los pares de la especialidad²⁵. Además, un funcionario del Departamento Provincial (DEPROV) participa como ministro de fe.

En relación a los criterios de elección, el Estatuto Docente establece, que las Comisiones Calificadoras de Concursos consideren²⁶, además de la “excelencia en el desempeño profesional” y el “perfeccionamiento acumulado”, “los años de servicio, asignando una mayor ponderación a los desempeñados en escuelas básicas rurales, a lo menos durante tres años” (art. 33). En el caso de los docentes directivos y técnicos, se deberá considerar además, su desempeño anterior, la pertinencia del perfeccionamiento y sus competencias para las funciones. Las comisiones deben asignar los puntajes a cada aspecto, sin embargo, la ponderación de cada uno de estos aspectos debe ser fijada en las bases de la convocatoria (realizada por la DAEM o Corporación de Educación). Al final del proceso, las comisiones deben emitir un informe que detalle el puntaje ponderado de cada postulante. El Alcalde debe nombrar a quien ocupe el primer lugar y solo en caso de renuncia voluntaria de este, puede nombrar a los siguientes en estricto orden de precedencia.

Un problema del procedimiento anterior es que no todos los integrantes de la Comisión Calificadora de los Concursos asumen la responsabilidad directa por su decisión, es decir, no se ven enfrentados a consecuencias por sus resoluciones. Este es el caso del docente que

²³ Las Direcciones de Educación o Corporaciones de Educación, según sea el caso, son las encargadas de administrar los establecimientos educacionales (escuelas o liceos) que dependen de cada municipio.

²⁴ Ley N° 19.070, artículo 27

²⁵ Ley N° 19.070, artículo 30 y 31.

²⁶ Artículo 33.

integra la comisión. Tanto el Director de Educación de la comuna en cuestión, como el Director del establecimiento, ven claras consecuencias por el desempeño del docente elegido para ocupar el puesto vacante, ya que ellos deben responder ante el Alcalde, los apoderados y la comunidad por el buen funcionamiento del establecimiento educacional. No así el caso del docente par.

El mecanismo rígido y uniforme para seleccionar docentes contiene, implícitamente, una desconfianza en relación con los criterios que pudiera seguir el Director de Educación o la escuela a la hora de elegir a su equipo de trabajo. Dicho temor podría ser entendible en un contexto donde no existen grandes consecuencias para los sostenedores (alcaldes) por los malos resultados de sus establecimientos, argumentándose como necesaria la creación de una institucionalidad que asegure concursos donde prime lo técnico por sobre otros factores. Sin embargo, en la actualidad, se entrega mayor información a las familias, y sobre todo, existen (y existirán) consecuencias directas por los bajos aprendizajes de los estudiantes (Subvención Escolar Preferencial, Ley General de Educación y Proyecto de Ley de Aseguramiento de la Calidad), como la pérdida del reconocimiento oficial, factores que son claros incentivos para elegir un buen equipo. En este contexto puede producirse una importante presión por parte de los apoderados que no contarán más con dicha escuela; de los profesores, y directivos, quienes perderán su trabajo; y de la comunidad y sociedad (votantes) quienes juzgarán a quienes hayan tomado las decisiones que llevaron a estos resultados. Sin embargo, que esa mayor presión vaya a existir no es evidente sin una mayor experiencia con esta nueva institucionalidad. En todo caso es bueno recordar que el alcalde, actual sostenedor de la educación pública, es evaluado por múltiples variables, de modo que la relación entre mal desempeño de la educación municipal y castigo político es muy tenue en la actualidad y ello no necesariamente va a cambiar. De ahí, entonces, la importancia ya indicada de modernizar la administración de la educación pública y asegurar una mayor profesionalización de la misma.

Dicha institucionalidad, que establece la elección de los docentes en base a una comisión y criterios uniformes para todo el país, impide que los responsables finales de las escuelas (sostenedores y directores de educación) seleccionen adecuadamente a su personal y determinen el perfil de los mismos. Lo anterior es clave en un sistema de aseguramiento de la calidad: que los responsables finales de los establecimientos –y por tanto, quienes enfrentan sanciones o premios en la medida que obtienen peores o mejores resultados– cuenten con las herramientas para poder administrarlos de la mejor manera posible, y ello significa poder elegir a sus equipos. De hecho, los resultados que emergen de estudios internacionales prueban que los países en los cuales las escuelas tienen niveles relativamente altos de responsabilidad en la selección y gestión del personal, tienden a estar relacionados con mejores resultados de los estudiantes (OCDE, 2001; OCDE, 2009; Wößmann, 2003).

d.2 Selección en el extranjero

En el ámbito internacional, la selección de los docentes no siempre es por concurso, ni depende de una administración intermedia como es el caso de los municipios, ni genera una relación contractual como en Chile. En varios países con destacados resultados y en la mayoría de Europa, es cada establecimiento o la autoridad local quien selecciona a sus docentes, sin una regulación de orden superior. Es así como Finlandia, Irlanda y Holanda seleccionan a sus docentes bajo “sistemas libres”, donde la propia escuela o la autoridad local realiza la convocatoria y ordena a los postulantes en base a sus propias pautas (UNESCO, 2007). Otros países, donde la tradición de autonomía escolar es menor, han elegido métodos de concurso basados en méritos (Chile y la mayoría de Latinoamérica, Alemania, Austria, Bélgica, California

y Carolina del norte), en que pueden o no utilizarse calificaciones de los docentes obtenidas en evaluaciones pertinentes. Una última categoría son los países en que es la autoridad central la responsable de la contratación, y la selección se hace en base a la calificación obtenida por el docente en un examen o prueba de evaluación (en países europeos de tradición centralizada como España, Grecia, Italia, Portugal). En cuanto a la relación contractual, conviven en la mayoría de los países diferentes formas de contratación. En algunos casos, los profesores de las escuelas públicas están asimilados al estatuto de los funcionarios públicos, aunque en muchas de esas mismas naciones pueden ser empleados de acuerdo a las condiciones de la legislación laboral general. Hay cinco países, dentro de los cuales está Chile, que se exceptúan de esta posibilidad²⁷ (OCDE, 2009).

Un aspecto interesante a considerar son los procesos para determinar las condiciones de empleo utilizadas en el ambiente internacional. Según la OCDE (2009), en tres cuartos de los países, las condiciones son definidas por acuerdos colectivos entre los sindicatos de docentes y la autoridad gubernamental empleadora (pudiendo ser central o local o una combinación de ambos). Es interesante mencionar el caso de Inglaterra y Gales donde las condiciones están basadas en recomendaciones de un organismo de análisis independiente; y el caso de Suiza con un sistema de pago individual, donde se establece centralmente un salario mínimo y el sueldo final se negocia a nivel individual, lo que ha mejorado las competencias para conseguir buenos maestros por parte de las escuelas públicas. Otro aspecto interesante es la formación en algunos países de grupos de reemplazo, de carácter regional o local, para satisfacer la demanda de trabajos de corto plazo cubriendo a profesores que se ausentan, ofreciendo cierta estabilidad a quienes tienen dificultad para obtener puestos regulares.

d.3 Periodos probatorios e inducción

Veinte de los veinticinco sistemas educativos analizados por la OCDE (2009), entre los que se excluye Chile, utilizan periodos de prueba para docentes nuevos, los que pueden comenzar apenas el profesor ejerce su profesión o como parte de su formación inicial, pero no garantizan titularidad al finalizar el periodo. De los países que informaron sobre la proporción de docentes que no pasan esta etapa, se obtuvo un promedio cercano al uno por ciento (OCDE, 2009). Un proceso así puede brindar una oportunidad para que tanto los educadores nuevos, como sus empleadores, evalúen sus competencias en el aula que, como se menciona más adelante, es una etapa crucial en la carrera profesional.

d.4 Exámenes de habilitación o certificación

Por otra parte, en varios países se requiere que los candidatos a profesores pasen un examen, que puede incluir pruebas de conocimiento de la materia, observación del candidato mientras enseña, entrevistas en profundidad o presentación de portafolios OCDE (2009). Estos requerimientos suponen criterios unificados de acceso a la profesión docente, estableciendo estándares profesionales independientes de las instituciones de formación de profesores. En Chile, como se explicó en la sección de Formación Inicial, el Programa INICIA aspira a establecer estándares y orientaciones curriculares para cada carrera de pedagogía con el fin de otorgar una base de conocimientos comunes, y desde el 2008 está realizando la evaluación de los conocimientos y competencias de los egresados a través de la Prueba INICIA. La

²⁷ Claro que la posibilidad de emplear profesores a contrata flexibiliza algo el caso chileno. Pero las restricciones impuestas a esta contratación (máximo 20% del total de la dotación) no la hacen un instrumento de carácter general.

experiencia internacional sugiere que, sin las competencias suficientes, difícilmente el docente podrá enfrentar los desafíos que suponen la enseñanza en el aula, y una prueba como esta, podría ayudar a “filtrar” e informar sobre aquellos que carecen de esas competencias.

Estas pruebas tienen importantes efectos aunque solo se usen de manera informativa y sin altas consecuencias. En particular, porque son una importante información para las entidades formadoras, pero sobre todo para los estudiantes y futuros estudiantes, en cuanto les permite tomar decisiones informadas. En ese sentido, es clave que los resultados sean transparentados al público, sobre todo a nivel de carrera e institución de educación superior. Parece razonable también que los resultados en ella sean considerados en el proceso de acreditación de los programas de formación inicial docente.

En cuanto a los procesos de inducción, hay estudios que avalan que la calidad de la experiencia profesional en los primeros años de enseñanza se considera crucial, tanto para mejorar las tasas de conservación docente al mejorar la eficacia y satisfacción en el trabajo, como para ayudar a nuevos docentes a aplicar el conocimiento teórico adquirido²⁸. Además, estos programas pueden entregar una herramienta valiosa a los sistemas escolares para la contratación de profesores nuevos. La implementación exitosa de un programa de inducción requiere definir e implementar adecuadamente la función del docente instructor que actuará como tutor del principiante y asegurar que la institución de formación inicial participe de manera continua durante esta etapa (OCDE 2009). En Chile no existe este tipo de programas de manera masiva, aunque la red de maestros apunta en esa dirección.

E. Retiro

Uno de los problemas que ha enfrentado la administración de la carrera docente en Chile es el retiro de estos profesionales. Son varios los factores que han influido en que los docentes permanezcan en actividad aun después de haber cumplido los requisitos para jubilar. Por una parte, un bajo capital acumulado en sus cuentas de capitalización individual como consecuencia de bajos bonos de reconocimiento y cotizaciones durante un período prolongado por un salario imponible inferior al efectivo. Por otra, la relativa estabilidad en la profesión, sobre todo en el mundo de la educación pública, ha hecho que los profesores acumulen elevadas indemnizaciones en caso de despido, a las cuales no se quiere renunciar al momento de pensionarse. Esta realidad ha llevado a los gobiernos a definir una serie de planes de retiro que han facilitado la jubilación de los docentes. El Cuadro siguiente muestra el impacto de diversas leyes en la decisión de los docentes, el que depende no solo de la generosidad de los beneficios, sino que también de la estructura de edades del cuerpo docente al momento en que son ofrecidos los beneficios y su diseño específico. El Panel estima que estas políticas han sido beneficiosas para el sistema escolar porque han resuelto tensiones que no estaban teniendo una vía de solución apropiada. Sin embargo, estos planes de retiro también pueden tener efectos adversos, ya que los docentes no se jubilan cuando les correspondería, esperando nuevos planes para hacerlo, lo que puede dificultar la gestión de los sostenedores municipales.

²⁸ Para ver la importancia de la inducción, véase Avalos, Beatrice, 2009 “La Inmersión Profesional de los Docentes, Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado., Vol. 13, N° 1.

Cuadro N° 8: Leyes asociadas a planes de retiro y número de docentes acogidos a estos beneficios.

Marco Legal	Periodo de Implementación de la Ley	Número de Profesores
Ley N° 19.410 de 02.09.1995	02.09.1995 a 28.02.1997	5.114 (*)
Ley N° 19.504 de 31.05.1997	01.06.1997 a 30.11.1997	2.986
Ley N° 19.715 de 31.01.2001	01.02.2001 a 31.07.2001	2.886
Ley N° 19.933 de 12.02.2004	12.12.2004 a 31.12.2005	2.841
Ley N° 20.006	2006 a 2008	111
Ley N° 20.158 de 29.12.2006	29.12.2006 a 29.02.2008	12.018
Ley N° 20.159 Art. 11	2006 a 2009	2.052
Total		28.011

Fuente: Mineduc

3. Directores

a) El rol directivo

El papel del liderazgo directivo, junto a las atribuciones para ejercerlo, es clave para lograr escuelas efectivas. Sin este liderazgo, la posibilidad de tener una educación de calidad para todos los niños y jóvenes es reducida. Diversos estudios muestran que contar con equipos directivos especializados, que se desempeñen como verdaderos líderes de un proyecto educativo, es fundamental para mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos (OCDE, 2006; Bellei et. al, 2004; Mineduc, 2004; Edmonds, 1979; Sammons, Khamis y Coleman, 2004). Un buen director logra que toda la comunidad escolar (administrativos, profesores, alumnos y padres) se enfoque en objetivos compartidos y se haga responsable por el cumplimiento de ellos. Para alcanzar estos propósitos no solo es indispensable que los puestos rectores sean ocupados por profesionales de excelencia, sino que también es necesario que estos cuenten con las condiciones y atribuciones para ejercer su liderazgo. Las escuelas efectivas además tienen la virtud, de acuerdo a Bellei et. al. (2004), de contar con profesores que dictan clases motivadoras, con propósitos claros, y con una evaluación regular del aprendizaje de los alumnos, entre otras características (p.14). Weistein (2008) precisamente apunta a que el desarrollo del liderazgo directivo es una de las medidas faltantes en nuestro país para avanzar hacia una educación de más calidad.

En el caso chileno, esas condiciones y atribuciones, cuando los sostenedores son municipales, están reguladas por el Estatuto Docente. En este cuerpo legal se establece que la función principal del Director de un establecimiento educacional consiste en dirigir y liderar el proyecto educativo institucional, detallando para ello una serie de tareas. Asimismo, señala que

estos deben gestionar administrativa y financieramente su institución educativa²⁹, para lo cual cuentan con facultades en los ámbitos pedagógico, administrativo y financiero. En el ámbito pedagógico les corresponde formular, hacer seguimiento y evaluar las metas y objetivos del establecimiento, los planes y programas de estudio y las estrategias para su implementación; organizar y orientar las instancias de trabajo técnico-pedagógico y de desarrollo profesional de los maestros, y adoptar las medidas necesarias para que los padres o apoderados reciban regularmente información sobre el funcionamiento del establecimiento y el progreso de sus hijos. Estas funciones pueden ser delegadas dentro del equipo directivo. En el ámbito administrativo deben organizar y supervisar el trabajo de personal, proponer al sostenedor el personal a contrata y de reemplazo, ser consultado en la selección de los profesores cuando vayan a ser destinados a esa escuela o liceo y promover una adecuada convivencia en el establecimiento. Por último, en el ámbito financiero les corresponde asignar, administrar y controlar los recursos que les fueron delegados en conformidad a la ley.

En la enumeración de las funciones de los directores no aparece de un modo preciso la facultad para conformar sus equipos pedagógicos, evaluarlos o recomendar sobre asignaciones remuneracionales o reconocimientos por desempeño, que son considerados aspectos esenciales en la gestión directiva de toda institución. Además, en la práctica, los directores tienen dificultades para ejercer sus atribuciones, puesto que la gran mayoría se aboca de manera prioritaria a los aspectos administrativos de las escuelas y, encima tienen serias limitaciones para poder gestionarlas de manera autónoma e integral³⁰.

b) Incentivos para ser directores: recompensas

Los salarios de los directores no son mucho más altos que los de otros docentes con menos responsabilidades y riesgos. En efecto, varios cargos directivos que tienen asegurada una alta estabilidad son remunerados de manera similar a los directores, quienes deben concursar cada cinco años. A este cuadro debe sumarse el hecho de que el cargo de director viene acompañado de una elevada carga administrativa que es reflejo, entre otros factores, de las peticiones de información cada vez mayores a las que son sometidos los colegios, una incipiente rendición de cuentas y las demandas del MINEDUC.

Con respecto específicamente a las remuneraciones de los directivos, es posible constatar (véase Cuadro N° 9) que estas no difieren sustantivamente de las de otros docentes, siendo en promedio solo 20 ó 30 por ciento más altas. En casos particulares, por su antigüedad o especial condición, los docentes, como ya se dijo, pueden percibir remuneraciones más elevadas. Además, los salarios para directivos no distinguen el tamaño del establecimiento, a pesar de que las responsabilidades involucradas son muy distintas, algo que muchos sostenedores reconocen incrementando las asignaciones asociadas a esta labor. El estudio de la OCDE (2008) muestra que en Finlandia la brecha entre los sueldos máximos que pueden recibir directores y docentes es superior a 40 por ciento, y en países como Escocia o Irlanda del Norte, puede llegar a ser más del doble. El documento agrega que en Chile (y en Corea también), los sueldos de profesores y directivos tienen la misma escala de remuneraciones y finalmente los sueldos máximos a los que pueden acceder son prácticamente iguales (OCDE, 2008-2). Nótese, en todo caso, que una situación similar se observa en los establecimientos

²⁹ Artículo 7.

³⁰ OCDE (2006), página 63.

particulares pagados. Sin embargo, es importante destacar que la situación promedio en el sector particular pagado puede estar escondiendo una gran heterogeneidad de situaciones.

Cuadro N° 9: Salario promedio por hora según función y dependencia del docente (año 2005 en pesos de ese año)

	Docente de aula	Docente UTP	Docente Directivo
Municipal	12.222	13.464	15.071
Particular Subvencionado	11.024	13.405	14.231
Particular pagado	14.179	15.740	17.440

Fuente: Bravo, Falck y Peirano (2008)

Por otra parte, la compleja estructura salarial de los profesionales de la educación municipal, basada principalmente en los años de antigüedad y en una serie de asignaciones de distinta naturaleza, no deja demasiado espacio para premiar a los directores por su desempeño o por consideraciones que tengan en cuenta el papel fundamental que cumplen como líderes de la organización escolar. Ello refleja que nuestra legislación en esta materia ha quedado rezagada y corresponde a una lógica que en el estado actual del desarrollo del sistema escolar es inadecuada preservar.

Así, la función directiva es una opción que no parece atractiva para las personas de mayor experiencia y más capacidades demostradas (Vegas 2008), por lo menos desde el punto de vista de las disposiciones legales. Precisamente por estas razones, algunos sostenedores, utilizando sus prerrogativas legales, aportan asignaciones especiales para esos cargos en varios de los establecimientos bajo su responsabilidad. Es más, no es una carrera atrayente para aquellas personas que esperan una retribución por su buen desempeño, o que están más dispuestas a tomar riesgos, a innovar, etc., que podrían ser características deseables en un director.

Bajo estas consideraciones, el Panel considera que las remuneraciones de los directivos debe ser abordada separadamente de la de los docentes. Parece importante acercarse a la realidad de otras profesiones, donde las recompensas tienen un grado mayor de diferenciación de acuerdo a la responsabilidad que se asume y el desempeño realizado, lo que resulta en un perfil de ingresos más diferenciado que aquel que permite el Estatuto Docente.

c) Atribuciones y responsabilidades

La literatura señala que uno de los aspectos más importantes para la calidad educativa es que los directivos cuenten con la autoridad y los recursos para gratificar y sancionar a los maestros que tienen un alto o un deficiente desempeño, respectivamente (Vegas, 2008). Por el contrario, en la educación municipal existe una dilución de las responsabilidades entre los municipios y el MINEDUC, puesto que este último, a través de sus programas, en la práctica interviene en las responsabilidades técnico-pedagógicas propias de cada sostenedor y cada escuela. El involucrarse en aquella facultad, en conjunto con otras restricciones actualmente

existentes en la legislación chilena, ha generado una serie de vacíos que impiden una mejor gestión y una definición más clara de las responsabilidades. (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006; Raczynski y Salinas, 2007).

Es difícil pensar que se pueda gestionar una entidad solo controlando –con bastantes restricciones– uno de los aspectos (el administrativo), y con la intervención de un ente externo en otros ámbitos. Ello diluye la responsabilidad sobre los resultados de dicha institución y, por lo tanto, no hay un responsable final por la misma. Es fundamental que quienes están a cargo de las escuelas cuenten con todas las herramientas para poder ejercer una administración efectiva y eficiente. Como se señala en un estudio de la OCDE (2008), “mientras mayor sea la autonomía en la administración de recursos por parte de los directores de los establecimientos, mayor es la eficiencia en el manejo de estos”. Esta es una de las dimensiones en las que hay vacíos y debilidades. Los sostenedores tienen menos autonomía de la deseable para abordar los desafíos que supone hacerse cargo de la educación municipal. Ello es especialmente relevante en el caso de Chile, debido a que, como apuntan Gallego y Seebach (2007), la diversidad de condiciones de calidad-complejidad sugieren la necesidad de políticas orientadas a aumentar la libertad de gestión de los sostenedores municipales y a tener menos políticas uniformes para todos. En efecto, la alta heterogeneidad de los sostenedores y de los establecimientos requiere una mayor precisión en las atribuciones y responsabilidades.

Sumado a lo anterior, los directores no siempre tienen incentivos para elevar la calidad de la educación de su establecimiento en relación a la de otros recintos, ya que la motivación para atraer alumnos y así aumentar el financiamiento, opera de manera débil en el caso de la educación de carácter pública, ya que los sostenedores pueden, eventualmente, cubrir las pérdidas de las escuelas que no atraen alumnos con recursos adicionales propios, o de las escuelas que sí logran una alta matrícula y asistencia y que son “superavitarias” (subsidios cruzados). Ello lleva a que los establecimientos que realizan una buena gestión y que atraen una alta cantidad de niños y jóvenes, no siempre vean recompensado su esfuerzo y, por otra parte, los que no realizan un trabajo óptimo, no tienen consecuencias por la pérdida de escolares y financiamiento. Con todo, ello puede ser abordado de modo efectivo por los sostenedores y, de hecho, hay varios que han establecido reconocimientos explícitos por logros de matrícula y asistencia que sugieren que este no es un escenario inmodificable.

El Estatuto Docente establece un proceso de evaluación para directores y directivos que se basa en el cumplimiento de metas y objetivos establecidos en compromisos de gestión³¹, los que se elaboran en conjunto con el Jefe del DAEM o Corporación de Educación (con autorización del sostenedor). Lamentablemente, este mecanismo ha operado de manera infrecuente³². Sin embargo, en teoría, es una buena herramienta para que dichos jefes establezcan metas y objetivos sobre los cuales evaluar luego a sus directores (y directivos) y, por tanto, relacionar el desempeño de estos últimos con sus remuneraciones. Por una parte, ello permite alinear los objetivos del sostenedor con el de los directores (y directivos) de cada escuela y, por otra, permite a estos últimos acceder a una mejor retribución por su esfuerzo y, por lo tanto, motivar a más y mejores profesionales a ejercer dichos cargos.

En conclusión, es necesario que los directores sientan una mayor responsabilidad y a la vez cuenten con mayores atribuciones para hacerse cargo de sus establecimientos. Ello

³¹ Artículo 70 bis, Estatuto Docente (Ley 19.070)

³² En todo caso, el Panel quiere rescatar al respecto la experiencia de la Fundación Chile.

requiere de cambios en dos sentidos. En primer lugar, es importante reformar los incentivos que enfrentan los directores para que realmente sientan que son responsables por el desempeño de la escuela. La ley de subvención escolar preferencial es un avance en esta línea. El proyecto de ley de Aseguramiento de la Calidad que se discute en el Congreso refuerza este cambio al crear incentivos (sanciones y premios) a quienes logren o no los estándares fijados por el país. Así, es importante que al igual que todos los demás actores del proceso educativo, los directores perciban que sus acciones tienen efectos que se traducen en indicadores objetivos respecto de su gestión, por los cuales deben responder. De hecho, Ferrer (2009) plantea que las políticas educativas pro-estándares deben ir acompañadas de una mayor autonomía de las escuelas (p. 40) y de una identificación más clara de la “responsabilización” (*accountability*) de los resultados de la gestión escolar y de la práctica educativa (p. 41).

En segundo lugar, es preciso dotar a los directores y directivos de las herramientas suficientes para que puedan gestionar sus escuelas y liceos con mayor autonomía, sobre todo respecto del área financiera, pedagógica y de recursos humanos, de manera de empoderarlos para liderar sus escuelas con determinación. Lo anterior demanda una mayor descentralización de las decisiones relacionadas con los quehaceres de las unidades educativas, ya que ello permite focalizar los recursos y otorgar una mayor participación a los directores en el ámbito pedagógico y así organizar las escuelas de la manera más adecuada (OCDE 2008, Woessmann 2004).

El actual contexto debe, entonces, ser modificado para alentar el ejercicio de una función que es determinante en el desempeño de las escuelas (director), e incentivar la integración de líderes y profesionales de excelencia para cumplir estas funciones. Por lo tanto, es importante avanzar en dotar de mayores atribuciones y mejorar los premios e incentivos monetarios a quienes asuman el desafío de liderar una escuela, en orden a hacer más atractivo este cargo. Quien decide ser director asume un riesgo y una responsabilidad mayor, puesto que debe responder por los resultados del establecimiento completo. Ello requiere de más atribuciones, una mayor remuneración y de evaluaciones objetivas que premien el mayor esfuerzo y las innovaciones que se traduzcan en mejores resultados. En la medida que el cargo de director se convierta en una opción más atractiva, que exija y a la vez permita más innovación y proactividad, se mejorará la calidad de la educación y se obtendrán efectos sobre las instituciones formadoras de profesores y directores, quienes se verán más exigidas. En efecto, al poder premiar a los mejores directores, el sistema determinará claramente quiénes son y de dónde provienen, algo que hoy es difícil saber.

d) Selección de directores

La importancia del liderazgo directivo supone que estos profesionales están preparados de modo idóneo y son adecuadamente seleccionados. Si no se satisfacen estas condiciones, difícilmente se conseguirán los propósitos en los que un buen director puede colaborar en un establecimiento que se propone alcanzar altos estándares de desempeño. Ello supone que también el responsable de la contratación de los directores tenga la suficiente libertad para seleccionarlos y destituirlos en casos de incumplimiento de los acuerdos alcanzados durante el proceso de selección. La actual regulación impide que estas condiciones estén presentes.

El sostenedor tiene escasa injerencia en el proceso de selección de los directores. Así, los concursos para llenar la vacante de Director de un establecimiento educacional se llevan a cabo por las Comisiones Calificadoras de Concursos integradas por: (i) El Director del DAEM, que es el único representante del sostenedor en la comisión; (ii) Un Director de otro establecimiento educacional del sostenedor que imparta el mismo nivel de enseñanza elegido por sorteo; (iii) Un representante del Centro de Padres y Apoderados elegidos por estos; (iv) Un docente del establecimiento elegido por sorteo; (v) Un funcionario del DEPROV que actúa como ministro de fe³³.

El procedimiento se lleva a cabo por medio de un concurso público de antecedentes en dos etapas. En la primera, la comisión preselecciona a cinco postulantes en base a sus antecedentes, y en la segunda, se les pide que presenten una propuesta de trabajo para el establecimiento, sin perjuicio de otras pruebas que la comisión considere necesarias para evaluar sus competencias e idoneidad, las que se deben establecer en el llamado a concurso para el cargo. Luego, la Comisión Calificadora informa al alcalde del puntaje detallado de cada postulante, debiendo este último nombrar al de mayor puntuación o, por resolución fundada, al que figure en segundo lugar de la lista. El Director así elegido dura en sus funciones cinco años³⁴.

A su vez, la Ley General de Educación³⁵ establece que el sostenedor es responsable del funcionamiento del establecimiento educacional y, por tanto, de todo lo que en este suceda. Sin embargo, tal como se revisó, en las actuales circunstancias el sostenedor no tiene mayores facultades para determinar quién conduce e integra los equipos directivos de cada escuela, puesto que está obligado a elegir al primero (o segundo) de la terna que elaboraron personas que no tienen responsabilidad directa por los resultados de la gestión del directivo elegido. El único integrante del comité que podría verse afectado, aunque indirectamente, es el apoderado, ya que las consecuencias de una mala gestión afecta a sus hijos, sin embargo, ellos no deben responder al resto de los padres, como sí debe hacerlo el sostenedor. Incluso el Director del DAEM, que podría ser eventualmente considerado responsable de la elección de un mal director, puede escudarse en el hecho de que él o ella solo tiene uno entre cinco votos en la comisión que califica a los postulantes a cargo de director. Además, el Director del DAEM está incluido en el Estatuto Docente y, por lo tanto, su relación de dependencia del sostenedor –el alcalde en el esquema actual– es débil al tener, entre otros aspectos, asegurada una alta estabilidad en el cargo.

Por esta razón, la forma actual de elección de los directores (al igual que de docentes) presenta un problema de fondo muy importante, debido a que quienes eligen a los directores después no se hacen responsables por el desempeño del directivo seleccionado –no pierden su cargo, no son mal evaluados ni tienen que dar explicaciones a la comunidad–. En cambio, es el sostenedor, quien tuvo una participación mínima en la selección, quien debe hacerse responsable en teoría ante la comunidad. Lo anterior genera que no exista una motivación suficiente por parte de los integrantes de la comisión por elegir al mejor directivo, puesto que la responsabilidad por dicha decisión se diluye entre todos ellos. Incluso el sostenedor, en la realidad actual, no necesariamente está comprometido con una educación de calidad. Son varias las tareas que debe asumir y otras pueden rendirle políticamente más frutos.

³³ Artículo 31 bis, Ley 19.070.

³⁴ Artículo 32, Ley 19.070.

³⁵ Artículo 46, Ley 20.370.

Por otra parte, la legislación también determina los criterios sobre los cuales la Comisión Calificadora de los Concursos para proveer directores debe seleccionar a los postulantes. El artículo 33° del Estatuto Docente expresa que las comisiones deben considerar 1) la experiencia del postulante, 2) la evaluación de su desempeño anterior, 3) el perfeccionamiento pertinente, 4) sus competencias para ser director, y por último, 5) la calidad de la propuesta de trabajo presentada. Esto acarrea varias dificultades. En primer lugar, deja pocas opciones a los sostenedores para determinar de forma autónoma el perfil de los directivos que requieren. Por el contrario, deja un amplio espacio a la discrecionalidad de actores que no son responsables por sus decisiones y que, además, no necesariamente están calificados para elegir a un director. Lo anterior es grave, puesto que nada asegura que se terminará eligiendo a un buen líder educativo.

El establecimiento de una forma única de elección de los directores y docentes surgió de la desconfianza respecto a los criterios que los sostenedores podrían tener a la hora de elegir a su equipo de trabajo. Se intentó crear una institucionalidad que asegurara concursos donde primara lo técnico por sobre otros factores. Sin embargo, como se analizó, la composición de la comisión no logra su objetivo. Esta preocupación también estaba presente en el Informe del CAPCE (2006), que proponía “revisar los aspectos que no aseguren transparencia y calidad en la selección, contratación y evaluación de directivos, reflejados en la composición de la Comisión Calificadora del concurso y en los requisitos para ser seleccionado” (p. 198)³⁶.

Por otra parte, la desconfianza en los sostenedores municipales podría justificarse en un contexto donde no existan consecuencias por los malos resultados de una escuela producto de una gestión deficiente. Sin embargo, en el actual contexto, las regulaciones son diferentes. En efecto, la ley de Subvención Preferencial establece categorías según los resultados educativos de las escuelas, las que a su vez, conllevan a consecuencias en cuanto a financiamiento, personal, tipo de apoyo de la escuela y finalmente, revocación del reconocimiento oficial. Incluso, la Ley General de Educación es más estricta, estableciendo estándares de aprendizaje para todos los alumnos de la unidad educativa, cuyo incumplimiento deriva en graves consecuencias, que pueden terminar en el cierre de la institución educativa. Como ya se dijo anteriormente, ello genera presión sobre los sostenedores quienes, si no logran las metas, deberán enfrentar a los apoderados, a los profesores y directivos, y a la comunidad y sociedad en general, quienes juzgarán sus decisiones. Con todo, el Panel está consciente que se requiere una modernización en la administración de los establecimientos municipales, atendido el hecho de que tampoco es evidente que la ocurrencia de estos eventos involucre costos políticos para los actuales sostenedores.

Así, bajo las nuevas condiciones, donde existe claridad respecto de las consecuencias asociadas a una mala gestión de los establecimientos educativos y sobre la responsabilidad que le compete al sostenedor, es importante que este pueda elegir a quienes estarán dirigiéndolos. Lo anterior tiene su aval en la Ley General de Educación que establece, entre otros principios rectores del sistema escolar, la autonomía. La falta de responsables claros respecto de los resultados de las escuelas, así como de consecuencias sobre los mismos, es reflejo de una institucionalidad que se basa en la desconfianza que en las actuales circunstancias parece importante superar.

³⁶ Informe Final de Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006).

e) Movilidad

En muchos sistemas escolares se observa que al cargo de director llegan docentes que han desarrollado una labor destacada en cargos directivos intermedios, hasta que deciden presentarse a concursos para el cargo de directores. Luego de obtener un primer cargo, una vez que cumplen un período razonable o se presenta una mejor oportunidad, se desplazan hacia otros establecimientos. Nuestra regulación no está pensada de este modo. Esta asume que no hay mayor movilidad y que si ella se produce, ocurre al interior de las escuelas y los liceos que administra un sostenedor en particular. Además, asume que es responsabilidad del sostenedor velar por el futuro profesional de la persona que ocupa el cargo de director. Así, por ejemplo, el Estatuto Docente establece que los directores tendrán una duración de cinco años. Luego, agrega que el Director que no vuelva a postular o que haciéndolo pierda el concurso, seguirá desempeñándose, en el caso de existir disponibilidad en la dotación docente, en alguna de las funciones docente, docente-directiva o técnico pedagógica. La legislación vigente establece que cuando eso ocurra, deberá ser designado o contratado con el mismo número de horas que servía como Director, sin necesidad de concursar. Si lo anterior, dada la dotación docente, no fuese posible, tiene derecho a los beneficios contemplados en la ley que involucran básicamente indemnizaciones por años de servicio durante todo el período que se desempeñó bajo el mismo sostenedor.

Estas condiciones no son fáciles de gestionar para los sostenedores, quienes están obligados a incorporar en la dotación a los directores salientes, independiente de si su desempeño ha sido bueno o no. En todo caso, la ley establece que de no haber espacio en la dotación, estos pueden ser indemnizados. Estas disposiciones, unidas al hecho de que se contrata en la práctica por cinco años a los directores sin posibilidad de poner término a una mala gestión, rigidizan en exceso la carrera de director y desincentivan la movilidad en los cargos directivos, algo que es deseable en un sistema escolar que aspira a elevar su calidad. Los postulantes al cargo saben que gozan de una importante protección y, por lo tanto, eso puede desmotivar su compromiso con los aprendizajes de los estudiantes.

Desde el año 2004, el Estatuto Docente establece también una opción de salida de los Directores, vinculable a desempeño y calidad de la educación, que se basa en los compromisos de gestión mencionados anteriormente. Si en la evaluación del cumplimiento de estos se obtiene una evaluación insatisfactoria, el DAEM debe establecer, en conjunto con el director de la escuela, los mecanismos de apoyo y refuerzo en las áreas deficitarias y ajustar las metas de desarrollo profesional y personal de cada uno de ellos. En la segunda oportunidad consecutiva en que se obtiene una evaluación insatisfactoria, el Concejo Municipal puede, por los dos tercios de sus miembros, remover de su función al Director o profesional que cumpla funciones docente-directivas o técnico-pedagógicas³⁷. Dicha evaluación funciona actualmente solo de forma voluntaria y experimental, y no ha sido usada como una herramienta por parte de los sostenedores para desvincular y evaluar a sus directores y directivos. No hay un reglamento que “oficialice” esta evaluación y al no existir, los sostenedores no pueden, en la práctica, aplicar estas disposiciones legales. Claro que si el período de un director antes del próximo concurso es de cinco años, no es evidente que un proceso de evaluación demasiado complejo tenga sentido. Parece más apropiado que la relación del director con el sostenedor se materialice a través de un convenio de desempeño.

³⁷ Artículo 70 bis.

f) Otros cargos directivos

Hay un grupo importante de docentes que realizan actividades propiamente directivas o de apoyo al director (sub directores, inspectores, jefes de unidad técnico-pedagógica), cuyas funciones están inadecuadamente tratadas en la legislación vigente. Un aspecto importante es que los directivos no deben concursar sus cargos cada cinco años como lo hacen los directores. Más aún, una vez ganado el concurso, este cargo puede convertirse en vitalicio, independiente de su desempeño. Sin embargo, su labor en la marcha de los establecimientos es crucial. Para el director también es clave contar con un equipo de confianza. Parece razonable, entonces, clarificar sus funciones y, por tanto, establecer los criterios que deben guiar su evaluación y recompensa. En estricto rigor, debiera evaluarse a un equipo directivo como un todo. No es raro, entonces, que el Estatuto Docente establezca una evaluación para todo el equipo directivo. Así, ese proceso debiera perfeccionarse y aplicarse.

V. PROPUESTAS

1. Formación inicial docente

El Panel estima que asegurar una buena formación inicial docente es una parte integral de la preocupación por allegar mejores capacidades al sistema escolar. Al respecto, ha constatado el fuerte aumento en los matriculados en las carreras de pedagogía y el creciente número de egresados de las mismas, así como también la multiplicación en la oferta de programas. El Panel comprende que ello obedece, en parte, a los cambios que ha experimentado la educación chilena en las últimas décadas, pero no puede dejar de manifestar su preocupación por el hecho de que esa tendencia ha apartado al país de la voluntad expresa de seleccionar a sus futuros docentes de entre los jóvenes de mayores habilidades. Así, en este ámbito, a diferencia de lo que ha ocurrido en relación a otros aspectos, estima que ha habido un retroceso en lugar de un avance y cree urgente remediar esta situación.

Al mismo tiempo se ha percatado que una gran proporción de carreras alcanza tres años o menos de acreditación, siendo, entre todos los sectores, el que peor desempeño presenta³⁸. En estas circunstancias, sin perjuicio que el proceso de acreditación está, en teoría, diseñado para promover mejoras en las instituciones que ofrecen esas carreras, la evidencia actual sugiere que muchos de los programas existentes no están adecuadamente preparados –y probablemente no lo estarán en plazos razonables– para alcanzar los niveles que se espera de una formación inicial docente de calidad y, sobre todo, para atraer jóvenes de altas habilidades. Hay, entonces, una tensión evidente entre los objetivos declarados de lo que el país espera respecto de sus futuros profesores y su preparación, y la oferta actualmente disponible en el país. En ese sentido existe la posibilidad de que las otras iniciativas que plantea el Panel produzcan efectos acotados si los programas de formación inicial no se renuevan suficientemente y no se tornan académicamente más desafiantes.

Por ello, el Panel estima que se debe perfeccionar el proceso de acreditación de las carreras de pedagogía. Entiende que, en su concepción original, la ley que creó el sistema de aseguramiento de la calidad para carreras³⁹ fue pensada como si este fuese voluntario. Sin embargo, al hacerse obligatorio para las carreras de pedagogía y del sector salud, el sistema no quedó adecuadamente balanceado. Entre otros aspectos, al Panel le preocupa que los criterios y estándares para la evaluación de las carreras de educación queden casi exclusivamente en manos del Comité Técnico de Educación de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP). Ello, porque estos criterios involucran opciones de política y no solo ejecución de las mismas. Cree que las orientaciones generales deben quedar en manos del Ministerio de Educación en el espíritu del programa INICIA. Entre las líneas de acción que este contempla se encuentra la definición de estándares y orientaciones curriculares para cada carrera de Pedagogía, con el fin de otorgar una base de conocimientos comunes acordes a los requerimientos del sistema educativo. Esos estándares se encuentran en proceso y es indispensable que se acuerden y guíen el quehacer de las instituciones de formación inicial docente. En este esquema, las definiciones específicas y, en particular, la verificación del cumplimiento de esos estándares, pueden quedar radicadas en la CNAP.

³⁸ Obviamente el Panel está consciente que en esas comparaciones pueden haber sesgos dado que la acreditación en las demás carreras es voluntaria y no obligatoria como en educación y salud.

³⁹ Ley 20.129 que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

El Panel, además, es de la opinión que el proceso de acreditación, atendiendo a la amplia y heterogénea oferta actualmente vigente, debe tener mayores consecuencias para dicha oferta. En particular, tiene el convencimiento de que la acreditación, otorgada por menos de cuatro años, revela deficiencias serias en dichos programas de formación inicial, lo que no es compatible con las exigencias que el país espera que satisfaga la preparación de nuestros docentes. Asimismo, pone en duda que esos programas sean suficientemente atractivos para asegurar el interés de nuestros jóvenes de mayores habilidades por la profesión docente. Cree, entonces, que de no observarse mejoras sustanciales en la calidad de estos programas y dadas las externalidades negativas que pueden producir sobre el sistema escolar debe, en ciertas circunstancias, desalentar el ingreso de estudiantes a esos programas. Por cierto, ello no puede responder a criterios discrecionales o aplicados solo a algunas instituciones y no a otras.

Asimismo, el Panel estima que la capacidad de supervisión del sistema de agencias que realizan la tarea de acreditación es insuficiente. Así, la posibilidad de lograr, por ejemplo, la aplicación de criterios comparables en el tiempo, son escasas. Además, estima que la acreditación de poco más de 400 programas en un lapso breve por parte de solo cuatro agencias atenta contra la calidad de este proceso. Por tanto, la confiabilidad en el sistema podría verse afectada. Esto no significa que el Panel no valore la institucionalidad creada, pero estima que requiere modificaciones en la línea de lo que aquí se ha argumentado, de modo de promover el adecuado resguardo de la fe pública. Cree que el sistema se beneficiaría con un mayor desarrollo del marco general de aseguramiento de la calidad y con la existencia de más información para el público respecto de las categorías de acreditación.

Es importante recordar que el diagnóstico observaba un aumento de los egresados de pedagogía desde un total de 4.611 jóvenes en 2000 a un total de 15.040 en 2008. El actual cuerpo docente asciende a una cifra del orden de 180 mil maestros. Los egresados corresponden, entonces, a un 8,4 por ciento y esta proporción debería aumentar en la medida que se mantengan las relaciones observadas en el pasado. Por ejemplo, los egresados en 2008 representan un 72,4 por ciento de los casi 21 mil matriculados en 2004. Así, de mantenerse esa proporción en el futuro y de estabilizarse el número de matriculados, la relación entre titulados y maestros en ejercicio subiría a un 10 por ciento. El sistema escolar, como consecuencia del aumento en cobertura en educación preescolar y educación media, ha demandado un número adicional significativo de maestros, pero es difícil creer que las necesidades futuras vayan a ser similares. Es razonable suponer que el flujo neto de profesores requeridos en régimen no será superior al 5 por ciento de la actual dotación. Ello sugiere, entonces, que la tasa de egresados esperada estaría al menos duplicando los flujos requeridos. Por cierto, un examen de habilitación exigente, como el que se propone, podría ser un poderoso filtro para acercar el flujo de egresados a las demandas efectivas del sistema. Ese solo instrumento debería ser un aliciente importante para reducir el interés en la pedagogía sobre todo en las carreras de menores puntajes, dada la evidencia que el “éxito” en la prueba INICIA está correlacionado con los resultados promedios en la PSU. Por cierto, eso supone que los resultados sean públicos y que la prueba sea suficientemente exigente. Ahora bien, el Panel está consciente de que una prueba de estas características puede ser un desincentivo a personas que interesaría atraer a la profesión docente, pero que reacciona negativamente frente a esta barrera a la entrada que no tiene en otras disciplinas. Así, paradójicamente puede significar un desincentivo que afecte con mayor fuerza precisamente a aquellos que se quiere atraer a la profesión.

Por eso se estima importante actuar sobre diversos frentes para dejar atrás esta realidad en la cual, por una parte, los programas de pedagogía tienen, a juzgar por los resultados de las

acreditaciones, insuficiente calidad, y por otra, son completados en grandes proporciones por estudiantes de bajos puntajes promedio en la PSU. El panel cree, en particular, que en lo que se refiere a formación inicial, debe avanzarse en combinar altos estándares para esta tarea, estudiantes de altas habilidades, reforzamiento académico de los programas de pedagogía y un uso más extensivo de las prácticas durante el proceso de formación inicial. Es importante, entonces, rescatar la idea de que las instituciones formadoras de docentes sean reconocidas y atractivas para estudiar. Quizás, más que ningún otro, este propósito puede asegurar una alta valoración social de los docentes.

El Panel estima que las mayores exigencias deben ser acompañadas de apoyos específicos a los programas que muestren un compromiso efectivo con una formación inicial docente de calidad. El Panel, como quedó claro en la sección de diagnóstico, está consciente de que en años precedentes han existido algunos apoyos. Si bien estos programas han cumplido algunos propósitos valiosos entre los que destacan un mejoramiento parcial de equipos académicos y la implementación de nuevos programas de estudio, al Panel le queda la impresión de que sus impactos han sido a los más modestos. En parte, por la baja prioridad asignada por las propias universidades a la renovación de estos programas, la resistencia de las actuales plantas académicas y la ausencia de orientaciones más claras para el desarrollo de los distintos proyectos.

En la situación actual, y en ausencia de una evaluación más comprehensiva de los diversos proyectos, el Panel estima que hay espacio para apoyar desde el Estado acciones que puedan producir un impacto concreto. Hay que tener claro, además, que como no hay suficientes incentivos para que los cuerpos directivos de las universidades prioricen entre sus políticas la instalación de programas de formación inicial docente de excelencia, deben seguirse promoviendo apoyos muy específicos para generar transformaciones en los programas de pedagogía. Asimismo, la falta de investigación en este ámbito supone que habría potenciales ganancias para el país si se promovieran fondos competitivos para estudiar más exhaustivamente los programas de formación inicial docente.

Tomando estos antecedentes en consideración es que, en lo referido a formación inicial docente, el Panel recomienda las siguientes exigencias posibles:

- *Un programa de estudios que obtenga menos de cuatro años de acreditación no podrá obtener beneficios económicos del Estado para sus estudiantes. Si ello ocurre por segunda vez, no podrá aceptar nuevos estudiantes de pedagogía. Solo podrá volver a abrir sus puertas si en una tercera evaluación alcanza el umbral de cuatro años. Si el programa no lo logra, la institución que lo ofrece quedará impedida de ofrecer la carrera de pedagogía.*
- *A todos los egresados de los programas de pedagogía se les exigirá aprobar un examen de habilitación para poder enseñar en la educación subvencionada por el Estado.*
- *Los desempeños de los egresados de los diversos programas de pedagogía deberán ser públicos. Estos deben ser considerados en el proceso de acreditación de los programas de formación inicial docente.*

- *Las instituciones formadoras tendrán que hacerse cargo obligatoriamente, a su costo, de la nivelación de sus egresados que, habiendo reprobado el examen de habilitación, aspiren a rendirlo por segunda vez.*
- *El examen estará a cargo de un Consejo que otorgue garantías de imparcialidad y calidad del instrumento a todos los actores relevantes. El Panel estima indispensable que lo antes posible se desarrolle, a partir de la actual prueba INICIA, dicho examen y que este sea pertinente a cada nivel y especialidad.*
- *El Panel estima que el examen de habilitación debe tener estándares comparables a los mejores a nivel internacional y ser validado y auditado periódicamente por un organismo de reconocido prestigio internacional. Asimismo, estima que debe ser comparable en el tiempo y darse más de una vez en el año.*
- *Se postula que en un lapso prudente, se promueva que los programas de formación docente seleccionen a sus estudiantes de entre los estudiantes pertenecientes al 30 por ciento de mayores habilidades en el país. Si el instrumento elegido para definir este criterio fuese el promedio de la PSU, eso obliga a una exigencia de 555 puntos como mínimo. El Panel, en todo caso, estima que pueden haber criterios complementarios o alternativos como el ranking de notas en la educación media, siempre que ellos demuestren capacidad de predecir rendimiento durante los estudios de pedagogía, resultados en el examen de habilitación o desempeño en el aula. Para promover este objetivo se pueden usar varias vías. Una alternativa son incentivos económicos para los programas que opten por este camino. Otra opción es imponerla por la vía legal⁴⁰.*
- *Se propone perfeccionar el sistema de acreditación de las carreras de pedagogía y que se incluya la obligación para estas de cumplir estándares exigentes y orientaciones curriculares básicas que estén en línea con las mejores prácticas internacionales en formación inicial docente. La elaboración de los estándares debe ser responsabilidad del Ministerio de Educación y su aprobación debe ser responsabilidad del Consejo Nacional de Educación. La verificación de su cumplimiento debe formar parte del proceso de acreditación. Ello supone completar a la brevedad posible uno de los propósitos del programa INICIA. El Panel ha tenido a la vista informes de algunos estándares y cree que ellos van bien encaminados, por lo que considera imprescindible completar su definición lo antes posible.*
- *Se estima indispensable dotar al CNA de las atribuciones que sean necesarias para poder supervisar estrictamente la labor de las agencias acreditadoras.*

En el ámbito de apoyo desde el Estado para promover los cambios de los programas de pedagogía, el Panel sugiere:

- *Apoyar la renovación de las plantas de las facultades, apostando a mejorar y aumentar tanto los profesores con una sólida formación académica como aquellos especializados en enseñar a enseñar. El Panel estima que se deben exigir credenciales de primer nivel y*

⁴⁰Por cierto, para que esta propuesta tenga sentido, la carrera docente debe ser suficientemente atractiva para que los jóvenes de mayores habilidades ingresen a pedagogía.

hacer convocatorias internacionales dada la escasez de académicos preparados en estos ámbitos.

- *El Panel también considera que se debe apoyar la consolidación de redes de escuelas, liceos y colegios como “campos de práctica profesional”, muy en línea con lo que ocurre con la formación en medicina. Es más, cree que la inexistencia de una red de establecimientos, donde los futuros profesionales puedan hacer su práctica, debe ser causal para que un programa de formación inicial docente quede sin acreditación.*
- *Se postula también financiar los cambios curriculares que puedan ser necesarios como consecuencia de los perfiles y estándares más precisos que el Estado exigirá de los programas de pedagogía. Asimismo, el Panel estima que de modo complementario se pueden promover pruebas estandarizadas que permitan a los programas de formación inicial docente evaluar cómo han avanzado sus estudiantes, en etapas intermedias de las carreras, en el logro de los estándares de formación esperados. Las universidades cuyos alumnos no aprueben la prueba Inicia deben hacerse cargo de la nivelación de los alumnos que aspiran a rendir el examen de habilitación por segunda vez.*
- *Se propone, además, la creación de un fondo especial de investigación para formación inicial docente y acreditación. El Panel ha visto que, en otras circunstancias, fondos similares permiten una mejor aproximación a realidades particulares. En estos ámbitos hay menos investigación de la deseable y el país se beneficiaría de más investigación específica sobre ambas materias.*

2. Una carrera docente renovada

Sabemos que los mejores docentes son fundamentales en el desarrollo de una escuela efectiva y en los avances en los aprendizajes de los estudiantes. Sin embargo, las políticas tradicionales no aseguran que esos profesores sean atraídos, acogidos y retenidos en la profesión docente. Una parte importante del desafío que está involucrado en modificar esta realidad, se relaciona con el sistema de compensaciones de los docentes. Pero este sistema interactúa con muchos otros componentes, entre los que se pueden mencionar la formación inicial y continua, los incentivos durante estos procesos, las exigencias de ingreso a la profesión, las posibilidades de perfeccionamiento docente, las políticas de inducción, la estabilidad en el empleo y las causales de despido.

El Panel está convencido de que se debe modificar la actual estructura de remuneraciones que impide que se reconozca con más claridad el buen desempeño de los docentes. El reconocimiento del mérito es indispensable si el país quiere asegurar la participación de un grupo destacado de profesionales en las salas de clases. En particular, para atraer a jóvenes de mayores habilidades, es clave que el mercado laboral en el cual se desempeñarán los futuros estudiantes de pedagogía sea atractivo, y particularmente, que las rentas lo sean no solo al final de la carrera docente, sino que especialmente al comienzo. Para atraer a jóvenes que actualmente están privilegiando otras disciplinas parece importante que existan señales claras al respecto.

Una carrera atractiva supone no solo abordar la situación salarial de los docentes, sino también promover intercambios con experiencias nacionales e internacionales, asegurar becas de especialización, establecer redes de profesores líderes y potenciar seminarios donde se discuta con altura de miras las experiencias docentes relevantes. En ese sentido es importante estar revisando la situación nacional e internacional en estos ámbitos para desarrollar una carrera que sea desafiante e interesante.

El Panel tiene claro que algunas de sus propuestas pueden significar mayores gastos sin efectos concretos en los aprendizajes de los estudiantes, sobre todo, si no van acompañados de otras medidas que atenúen esos riesgos. Las mayores atribuciones de los directores y, en general, que el conjunto del sistema esté comprometido y exigido en sus resultados, es una contribución a balancear algunos riesgos presentes en las propuestas que el Panel hace en esta sección. Pero no las elimina del todo. Por ejemplo, esta instancia está convencida de que sin mayores salarios no va a ser posible atraer, en la realidad chilena actual, a jóvenes de mayores habilidades a la profesión docente. Pero está igualmente consciente que ese camino puede significar menos espacio para que los directores gestionen su presupuesto y tomen las decisiones pedagógicas que estimen más convenientes para la marcha de sus establecimientos. Asimismo, no puede dejar de reconocer que los mayores salarios pueden no lograr los objetivos que esa política ambiciona si no ocurren simultáneamente otros fenómenos. En este sentido, el panel está al tanto de la experiencia internacional que sugiere que aumentos en los salarios de los docentes, per se, no ayudan a mejorar la calidad de la educación. Por ello, esa política debe combinarse con otras que aseguren que los mayores salarios van a rendir los frutos deseados. ¿Cuáles son esas otras políticas específicas? Por ahora la respuesta no es evidente a la luz de los antecedentes que el Panel ha revisado en el diagnóstico. Por ello debe sugerir varias propuestas y pedir que los efectos de todas ellas se vayan evaluando cuidadosamente de modo de enmendar eventuales errores.

El compromiso del país con una educación de calidad también se tiene que verificar en medidas concretas que sean un estímulo inmediato para el ingreso a esta profesión. Las propuestas de largo alcance deben complementarse con medidas de corto plazo que puedan acelerar este proceso. Una forma de hacerlo es haciendo “más barato” el costo de estudiar o haciendo la inversión inicial en los estudiantes de más habilidades. De hecho, en la actualidad, existe una beca para estudiantes de carreras acreditadas que hayan obtenido más de 600 puntos en la PSU y cuyas notas de enseñanza media sean superiores a 6,0, cubriendo el arancel con un tope de \$1.150.000. En opinión del Panel, instrumentos de esta naturaleza se pueden afinar y aplicar de modo más extensivo aunque, a diferencia de lo que ocurre actualmente, tomando resguardos para que los beneficiarios de estas becas sean los jóvenes que efectivamente terminen sus estudios de pedagogía. Esto debe ser complementado con otras medidas que muestren con claridad que se valora socialmente que estos jóvenes hayan tomado la decisión de dedicarse a la docencia.

Como el Panel se inclina por privilegiar gradualmente las atribuciones de los directores en la selección, evaluación y término de la relación laboral de los equipos pedagógicos, uno de sus desafíos es balancear adecuadamente los elementos de una carrera que contiene criterios centralmente definidos con las atribuciones que aspira a entregarle a los directivos. Reconoce que hay una tensión en este punto, pero le parece que atendida la necesidad de enviar señales claras a los futuros docentes, esa tensión es inevitable. La mejor forma de resolverla es que la carrera no se convierta en un instrumento que reduzca al mínimo la gestión del director, sino

que establezca ciertos criterios generales que todos los sostenedores y directores deban satisfacer y que a través de exigencias básicas de ingreso a la profesión, reduzcan los costos de búsqueda de los sostenedores y directores de profesionales habilitados para la docencia.

Por ello, junto con establecer criterios y políticas para atraer a jóvenes con las capacidades para ser un profesor efectivo y para hacer más exigente el ingreso a la profesión, el Panel estima necesario definir aspectos de la carrera que sean válidos para todos los sostenedores públicos y que en dimensiones específicas también se extiendan a los establecimientos particulares subvencionados. Solo así se podrá enviar una señal a los jóvenes de que la carrera docente puede tener una alternativa profesional atractiva. Con todo, la nueva carrera no puede repetir los problemas actuales derivados del estatuto vigente. Muchos expertos (véase, por ejemplo, Marcel y Raczynski, editores, 2009) argumentan convincentemente que la institucionalidad actual genera una excesiva autonomía de los docentes que es acompañada de una gran limitación a la labor de sostenedores y directores. En esas circunstancias, hay pocas posibilidades de dirigir los esfuerzos de los establecimientos públicos hacia el objetivo de asegurar un mayor aprendizaje de los estudiantes. La escasa posibilidad de los sostenedores municipales de influir en la selección de los equipos directivos, indudablemente no permite una alineación común de los objetivos educacionales. Por eso, en la medida que los directivos puedan desentenderse de su responsabilidad sobre los resultados de aprendizaje y sobre la eficiencia del sistema, los incentivos de los sostenedores apuntarán solo a hacerse responsables de decisiones administrativas y no de los resultados.

En este escenario, el Panel estima que sostenedores y directores tienen que tener una mayor injerencia en la definición de los equipos pedagógicos, en la evaluación de los mismos y en la asignación de reconocimientos, entre otros aspectos. Pensando en ello, el Panel discutió la alternativa de eliminar la carrera centralizada, de modo que ella se reemplazara por carreras descentralizadas creadas por los sostenedores públicos con apoyo de instituciones nacionales, en particular la Agencia de la Calidad de la Educación que se discute en el proyecto de ley de aseguramiento de la calidad. En este esquema, el Estado central solo definiría algunos criterios básicos y las negociaciones ocurrirían a nivel local. A pesar de las ventajas de un esquema de este tipo, el Panel estimó que este podía ser difícil de sostener en el tiempo y, además, podría crear más incertidumbres de las necesarias, sobre todo porque el país se ha caracterizado por privilegiar reformas graduales antes que radicales. Además, estima que muchos de los cambios que permiten avanzar hacia una educación más orientada hacia los aprendizajes de los estudiantes, pueden promoverse desde el esquema privilegiado en este informe.

El Panel, más allá de los elementos definidos centralmente para la carrera, cree que en la medida que los sostenedores públicos desarrollen suficientes capacidades –algo que como ha advertido supone modificar su actual institucionalidad– y los directores elegidos para liderar los establecimientos sean idóneamente preparados y seleccionados de modos apropiados, la evaluación de los docentes y su selección debe estar en manos de los sostenedores y directores. Esta responsabilidad debe ser extendida tanto para los futuros docentes que se sometan a las nuevas exigencias que les permitan acceder a la nueva carrera, como para los docentes actuales. Atendido el marco actual que consagra el Estatuto Docente, el Panel estima razonable que se permita la posibilidad de que los directivos puedan poner excepcionalmente término a la relación contractual con un docente pagando las indemnizaciones correspondientes.

En relación a la carrera docente, el Panel presenta, en primer lugar, las propuestas para atraer a los jóvenes a la profesión docente y las exigencias de ingreso (algunas de las cuales se desprenden del capítulo de formación inicial); en segundo lugar, aquellas que dicen relación con la carrera propiamente tal; y finaliza con propuestas para avanzar a una mayor participación de sostenedores y directivos en la evaluación docente. Por cierto, todas ellas están interrelacionadas y esta clasificación tiene sentido solo para fines expositivos.

Respecto de la atracción de jóvenes e ingreso a la carrera docente, las propuestas son:

- *Una beca que cubra la totalidad del arancel de referencia de las carreras de pedagogía de los estudiantes de más de 600 puntos en la PSU, siempre que el estudiante acceda a una carrera que exija un puntaje mínimo en el corto plazo de al menos 500 puntos y esté acreditada por, al menos, cuatro años. Este beneficio debe estar sujeto a que terminen la carrera y ejerzan como profesor en un establecimiento subvencionado. Si ello no se cumple, los beneficios deberán reintegrarse al Estado. Esa exigencia de puntaje PSU se podrá reemplazar por otra, por ejemplo, ranking de notas en el liceo o colegio, siempre que prediga rendimiento en los estudios de pedagogía, en el examen de habilitación o desempeño en el aula.*
- *Se estima conveniente que se considere un apoyo adicional a los estudiantes de más de 700 puntos o aquellos que ingresen a especialidades con más escasez objetiva de docentes (matemáticas, química, física, inglés), sujeto también a los requisitos de término de carrera y a que los beneficiados ejerzan como profesor en un establecimiento subvencionado. Igualmente se postula beneficiar de modo retrospectivo a los estudiantes de profesiones afines recién egresados que ingresen a la profesión docente –por ejemplo, por medio de un bono que se traducirá en una condonación de parte del crédito contraído para financiar sus estudios o a través de un mecanismo similar–, siempre que cumplan las exigencias acordadas para el ingreso a la profesión docente.*
- *Se postula que, tal como se planteó en la sección de formación inicial docente y de modo similar a lo que ocurre en el sistema público de salud, los egresados de los programas de pedagogía que quieran acceder a la carrera docente deban aprobar un examen de habilitación de carácter obligatorio. La aprobación de este examen también debe ser obligatoria para los egresados que aspiren a enseñar en la educación particular subvencionada.*
- *El Panel propone que para todos los futuros docentes debe existir un período de inducción, una vez superado el examen de habilitación. Este debe ser la puerta de entrada a la profesión docente y solo en casos muy especiales podrá significar una desautorización para mantenerse en la carrera docente. No puede exceder el plazo de un año.*
- *Se recomienda, como una forma adicional de promover la carrera docente y establecer las condiciones para valorarla socialmente, avanzar, entre otros aspectos, en la creación de semestres de intercambio para estudiantes de pedagogía destacados, una mejora y reforzamiento del actual sistema de pasantías y el acceso a una red de mentores que permita a los estudiantes de los primeros años o a los docentes jóvenes tener acceso periódico a reuniones con un conjunto de personalidades destacadas en educación y ámbitos relacionados de la profesión, de modo de enviar una señal de que se trata de una*

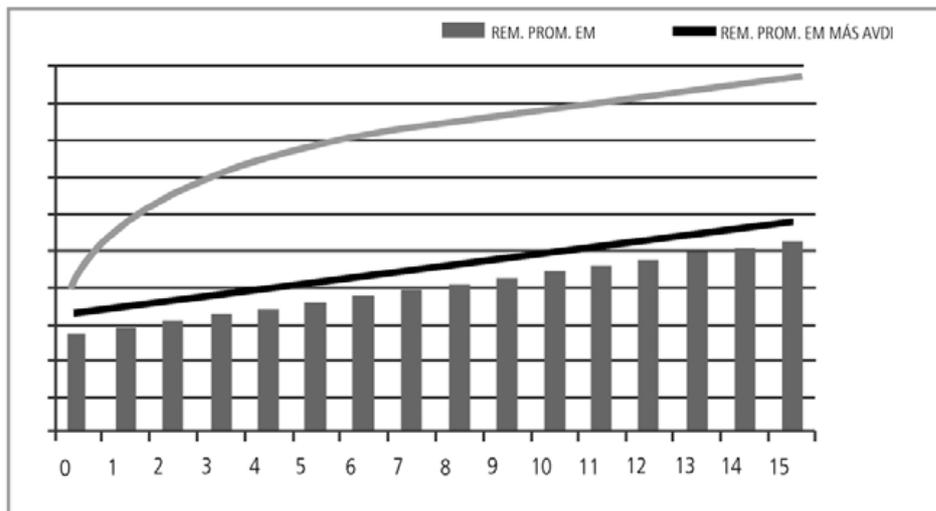
profesión abierta y no tan cerrada como se percibe en la actualidad. Análogamente se cree importante apoyar iniciativas que apunten a mejorar la valoración de la profesión docente a través de campañas de televisión, premios a los egresados más destacados de pedagogía, premios presidenciales a profesores de aula por comuna (distinto del premio nacional de educación), etc.

En lo que concierne a las propuestas para estructurar una nueva carrera que permita atraer y retener a docentes destacados se postula:

- *Subir de manera importante las remuneraciones al inicio de la carrera docente. Para ello se plantea, en primer lugar, subir las remuneraciones de ingreso para todos los docentes que cumplan las nuevas exigencias sugeridas –como la aprobación del examen de habilitación– y que tengan las trayectorias y méritos académicos suficientes. El alza se definirá en función de los ingresos que obtienen los jóvenes que egresan de otras profesiones universitarias que son elegidas en lugar de la carrera docente. Se sugiere que esta brecha se reduzca a la mitad en un plazo no superior a cinco años y se cierre completamente en un lapso de diez años. Este salario de ingreso a la profesión debe hacerse extensivo a la educación particular subvencionada, siempre que los docentes que se incorporen a ella cumplan los requisitos señalados. Para una jornada de 44 horas ello significa aproximadamente subir entre un 26 y un 55 por ciento la remuneración inicial de los profesionales que en el futuro ingresen a la nueva carrera docente (el aumento depende crucialmente de las carreras que se eligen como referentes de la profesión docente⁴¹). La trayectoria específica y las carreras de referencia más apropiadas para avanzar en el propósito de cerrar la brecha salarial de la profesión docente con otras carreras deberían ser monitoreadas por un panel de expertos que acceda a más información específica de la que esta comisión tiene en este momento. Ello debe ser llevado a cabo con la mayor transparencia posible.*
- *Sobre esta nueva remuneración de ingreso, el Ministerio de Educación establecerá un perfil básico de carrera docente que todos los establecimientos públicos deberán satisfacer. Este perfil conciliará mérito con experiencia, estableciendo las remuneraciones esperadas para los docentes más destacados. Este perfil será un mínimo, en el entendido que los sostenedores o los directores, con la anuencia de los primeros, podrán pagar a sus docentes destacados remuneraciones mayores que las establecidas en ese perfil. En opinión del Panel, las remuneraciones para este grupo de docentes destacados debe subir rápidamente con la experiencia. El Gráfico N° 15 contrasta el perfil sugerido por el Panel para esos docentes con la actual estructura de remuneraciones promedio para un docente de educación media contratado por 44 horas (las barras en el gráfico). Se puede constatar que sube mucho más rápido que el actual para crecer después más lentamente y alcanzar un máximo que es superior al que puede alcanzar un docente destacado que recibe la Asignación Variable de Desempeño Individual por su valor total para cada nivel de experiencia (la recta en el gráfico).*

⁴¹Para estimar este rango se ha tomado el promedio de los ingresos de los egresados y el correspondiente al percentil 75 de las distintas carreras universitarias excluidas las pedagogías de acuerdo a lo reportado por www.futurolaboral.cl (actualizados a pesos de este año) y se lo ha comparado con la remuneración mínima de un profesor de educación media con un contrato de 44 horas vigente para este año. Por supuesto, el reajuste efectivo requiere de estudios más exhaustivos.

Gráfico N° 15: Remuneraciones promedio educación media jornada de 44 horas (0 - 15 bienios)



Fuente: Elaboración propia

- *Esta nueva estructura de remuneraciones debe permitir, además, asignaciones adicionales a los maestros destacados que enseñen disciplinas en las que típicamente es más difícil atraer docentes en la actualidad, como son matemáticas y ciencias. Un criterio similar debe emplearse para atraer docentes a zonas más aisladas. El Panel, además, propone que el perfil básico de remuneraciones pueda reconocer bonificaciones para profesores meritorios que se desempeñen en establecimientos vulnerables. Este pago adicional, en particular, podrá cubrirse con la subvención escolar preferencial o alternativamente ser de cargo del Estado a través de un bono anual dirigido al docente. Solo podrá asignarse a profesores con una trayectoria académica y desempeño en el aula especialmente destacable.*
- *Más allá de esas asignaciones, el Panel no cree necesario reconocer otras asignaciones a ese perfil básico para un docente destacado. Con todo, propone mantener y fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) y también la Asignación de Excelencia Pedagógica.*
- *A partir de ese perfil los sostenedores deberán construir al menos dos perfiles adicionales para los docentes que no alcancen la categoría de destacado. Por ejemplo, siguiendo la denominación actual, ellos podrían recibir la calificación de competente y básico. Esos perfiles deberán ser públicos y obviamente no podrán superar el perfil estipulado para los docentes destacados. Por supuesto, tampoco podrán caer por debajo de la remuneración inicial. Para estos propósitos podrán ser asesorados por la futura Agencia de Calidad de la Educación. Como ha advertido el Panel en otros pasajes de este informe, estas propuestas suponen que los sostenedores públicos tienen las suficientes capacidades y su institucionalidad ha sido apropiadamente modificada.*
- *Cada sostenedor podrá, en función de su evaluación docente, establecer perfiles adicionales. Sin perjuicio de estos, podrá establecer recompensas adicionales por sobre*

ellos para todos sus docentes. Ellas deben estar vinculadas a metas, responsabilidades o méritos específicos y transparentados.

- *El Panel cree que una nueva carrera docente debe lograr un mejor balance entre el tiempo dedicado al aula y otras labores propias del trabajo pedagógico. En ese sentido manifestó su preocupación por la estructura del tiempo de trabajo de los profesores y discutió la necesidad de avanzar hacia un aumento de horas docentes fuera de aula para trabajo pedagógico colaborativo y atención personalizada a los estudiantes. Le parece insuficiente la actual relación de 75 por ciento de horas contratadas frente al aula y solo 25 por ciento para las otras labores. Entiende que esta medida significa gastos importantes de recursos, pero está convencido de que es necesario moverse gradualmente en el aumento de horas no lectivas contratadas⁴².*
- *El Panel también cree necesario que se mantenga en el futuro cercano los incentivos al retiro que se han ofrecido en el último tiempo a los docentes que han alcanzado la edad de pensionarse.*

Respecto de evaluación docente, el Panel cree que gradualmente hay que moverse, sin sacrificar la experiencia acumulada, hacia un sistema de evaluación donde los sostenedores y directores tengan mayor participación. Por supuesto, esto debe ocurrir en la medida que se fortalezca profesionalmente a los sostenedores y se asegure la llegada de directores preparados y exigentemente seleccionados a los establecimientos públicos. Ello está en línea con el planteamiento general del Panel de que es necesario despejar las desconfianzas que caracterizan a una parte importante de las normas que dan origen a nuestra institucionalidad educacional con el efecto de diluir responsabilidades y minar las atribuciones de los distintos actores del proceso educativo. Por consiguiente se propone avanzar hacia un esquema más descentralizado, pero manteniendo como referente y para efectos comparativos, la actual evaluación mejorada después de una evaluación independiente. En particular, se proponen, los siguientes lineamientos:

- *Cada sostenedor desarrollará su propia evaluación docente, la que permitirá calificar a los docentes de los establecimientos que están bajo su responsabilidad, en los perfiles elaborados para establecer las recompensas respectivas. La evaluación, con la autorización del sostenedor, será aplicada por los directores de los distintos establecimientos. El mismo marco se utilizará para las asignaciones complementarias de rentas que se decidan. Esta evaluación deberá ser también el criterio fundamental para definir la continuidad de los profesores.*

⁴² El Panel también discutió la posibilidad de promover una política de reducción del número de alumnos por curso. Sin embargo, estimó que la evidencia disponible no es convincente respecto de la conveniencia de promover esta política. Está consciente, además, de que la subvención escolar preferencial permite utilizar esos recursos para reducir el tamaño de la sala de clases. Cree, por tanto, que de esa experiencia podrán salir antecedentes que evalúen el impacto que esta política podría tener en Chile.

- *La evaluación debe ser transparente y los criterios definidos por los sostenedores para clasificar a los docentes en cada categoría de desempeño deben ser conocidos por los evaluados. Los procedimientos y modos de aplicación deben ser certificados ante la Agencia de Calidad de la Educación.*
- *Sin perjuicio de la convicción sostenida por el Panel de que debe transitarse hacia una evaluación descentralizada, se propone mantener un instrumento externo informativo que sirva como ancla de ese proceso y que garantice un estándar de calidad y permita alguna comparabilidad de los resultados de cada sostenedor. Este debe tener como referencia la actual evaluación que debe ser sometida a un estudio cuidadoso por expertos independientes y modificarse en línea con lo que esos expertos propongan. En la medida que las posibilidades técnicas lo permitan, es importante que esta evaluación se asocie con los logros de los docentes en el aula (desempeño). Eventualmente, la evaluación externa debe converger hacia valor agregado. Hay, entonces, una coordinación necesaria de este instrumento con el SIMCE y natural con los sostenedores y directores.*
- *Más allá de los criterios que se utilicen en las evaluaciones específicas desarrolladas por los sostenedores se propone que, como mínimo: (i) haya abandono de las labores de aula luego de la primera evaluación de desempeño insatisfactorio⁴³; (ii) se disminuya a dos el número de evaluaciones insatisfactorias necesarias para poner término a la relación laboral, las que no necesariamente deberán ser consecutivas; (iii) se establezcan evaluaciones consecutivas para quienes sean calificados como “básico” o su equivalente, y que estos profesores, luego de una tercera evaluación básica, dejen de pertenecer a la dotación docente. Lo mismo se aplica si su resultado cae al nivel de insatisfactorio. Estas normas no solo deben ser parte de las futuras evaluaciones docentes descentralizadas sino que deben incorporarse desde ya al proceso evaluativo actualmente vigente.*
- *Para facilitar la transición que significan estos cambios, el Estado (a través de la Agencia de Calidad, por ejemplo) podría generar diferentes herramientas tipo y ponerlas a disposición de los sostenedores que tengan mayores dificultades para desarrollar instrumentos propios.*
- *Se propone modificar las reglas que establece la ley para elegir al profesor al que se le suprimirán las horas liberando el orden de prelación, de manera de otorgar autonomía a los sostenedores públicos para que resuelvan en función de la evaluación de desempeño y de acuerdo a sus necesidades (plantas y contrataciones en igual condición), siempre que se pague indemnización en los casos que corresponda.*

⁴³Es decir, cuando quedan calificados en la calificación más baja posible que en la actualidad recibe el nombre de insatisfactoria.

3. Directores

El Panel, en línea con la literatura internacional, con los esfuerzos que se realizan en otros países y con la experiencia que se ha ido acumulando en el país⁴⁴ ha querido relevar la importancia que juegan los directores en el proceso educativo. Son ellos los responsables de cambiar la cultura que requieren los establecimientos para progresar de modo sostenido y perseverar en los logros alcanzados. Los directores exitosos se caracterizan, en general, por tener una orientación inclusiva, un foco institucional en el aprendizaje de los estudiantes, una administración eficiente y facilitadora de los cambios relevantes y una preocupación por combinar presión y apoyo a sus equipos. Pero para desplegar estos atributos, los directores necesitan poder alinear los recursos de su establecimiento detrás de sus propósitos educativos.

El Panel ha adquirido el convencimiento de que la regulación existente en Chile ofrece pocas posibilidades para que ese liderazgo se pueda desarrollar y para que los directores tengan la oportunidad de intentar ese alineamiento. Dicha regulación está construida sobre la desconfianza hacia los directores, restringiendo excesivamente su autonomía para llevar adelante su tarea. Por cierto, la cadena de desconfianzas se extiende hacia los sostenedores, que tienen muy pocas oportunidades de seleccionar con libertad a sus directores. En definitiva, esas desconfianzas han generado un contexto propicio para que las responsabilidades se diluyan y el foco en los aprendizajes de los estudiantes se desvanezca.

Al Panel le parece pertinente cambiar este estado de las cosas a través de una serie de reformas que permitan que las responsabilidades se clarifiquen, aprovechando además el desarrollo de otros cambios institucionales como los contemplados en la LGE, en la ley SEP y en el proyecto de Aseguramiento de la Calidad, que establecen nuevas y más precisas exigencias a los establecimientos y sostenedores. Las propuestas reconocen, además, la necesidad de mejorar, en línea con las mayores atribuciones y responsabilidades, las remuneraciones de los directores.

Todas estas propuestas se hacen en el entendido de que solo cuando los encargados de las escuelas cuenten con todas las herramientas para liderar sus proyectos educativos, estos se harán responsables de sus resultados, puesto que podrán observar directamente los frutos de su gestión, y lo que es fundamental, sentirán que verdaderamente su trabajo es capaz de influir en la calidad. No se puede sancionar a un director por los resultados de su escuela si es que este no tiene atribuciones para influir en ellos. Por lo tanto, en segundo lugar, se requiere dotar a los directores y directivos de las atribuciones suficientes para que puedan gestionar verdaderamente sus escuelas y liceos, sobre todo el área pedagógica y de recursos humanos y financieros, de manera de empoderarlos para liderar sus escuelas con decisión.

El Panel estima que en la medida que ser director se convierta en una opción más atractiva, que exija y a la vez permita más innovación y proactividad, se obtendrán efectos no solo debido a la mejora de la calidad de la educación, sino que también respecto de las instituciones formadoras de profesores y directores, las cuales se verán más exigidas. En efecto, al poder premiar a los mejores directores, el sistema determinará claramente quiénes son y de dónde provienen, algo que hoy no es posible saber.

⁴⁴ Al respecto es valiosa la experiencia de la Fundación Chile.

El Panel también tiene claro que el Estatuto Docente establece⁴⁵ que una vez ganado el concurso, los directores tendrán una duración de cinco años en su cargo. Sin embargo, en la actualidad, no existe un monitoreo adecuado del desempeño durante ese período. Hay en este arreglo institucional un descuido, porque siempre existe la posibilidad de que haya habido un error en la selección del director o de la directora, y en esos casos puede ser conveniente una salida anticipada de ese profesional. Por cierto, no se estima conveniente que esta evaluación sea un instrumento centralizado que distraiga en demasía las energías del director y su equipo directivo. Por otra parte, hay un grupo importante de docentes que realizan actividades propiamente directivas o de apoyo al director (sub directores, inspectores, jefes de unidad técnico-pedagógica), cuyas funciones están inadecuadamente tratadas en la legislación vigente. Parece razonable que, dada la responsabilidad que ellos enfrentan en los establecimientos, debieran evaluarse más explícitamente en esa función, quizás en términos de los mismos convenios de desempeño que enmarquen la labor de los directores.

El Panel debatió también respecto de la conveniencia de que los directivos estén integrados a la carrera docente o que se guíen por un conjunto diferente de reglas una vez que acceden a puestos directivos. Se estimó que, desde el punto de vista de las labores que estos desarrollan, en particular la tarea de liderazgo y supervisión de los demás docentes, resulta apropiado optar por la segunda opción. El Panel estima que es posible diseñar un proceso donde el acceso a puestos directivos sea extremadamente selectivo y los seleccionados, después de acumular experiencia en un establecimiento como docente, postulan a un cargo directivo y desarrollen su labor durante un período relativamente prolongado, moviéndose entre distintas escuelas o liceos, como sucede en muchos sistemas escolares de calidad. Esta forma de organizar la experiencia directiva ayuda a impulsar un cambio cultural muy necesario que potencia el indispensable empoderamiento que deben tener los directores. En nuestro país esa cultura no está instalada y probablemente el reconocimiento para estos cargos y una mayor confianza en quienes los ejercen deberían provenir de una preparación exigente. En ese sentido, es necesario promover en el corto plazo un programa de formación de directores que dé el puntapié inicial a este cambio cultural. Además de ello, parte del Panel estima que esta iniciativa puede ir acompañada de un proceso de certificación de competencias de gestión y liderazgo pedagógico, aprovechando experiencias como las que ha desarrollado Fundación Chile.

Las recomendaciones del Panel incluyen las siguientes propuestas:

- *Mejorar significativamente el salario de los directores en relación a la asignación actual, de manera que sea más atractivo ejercer como director y otros cargos directivos. Asimismo debe asegurarse que este sea independiente de la RBMN, de modo que cada sostenedor pueda determinar la recompensa en función de sus necesidades y de las características de los establecimientos educativos. Esto en el entendido que, por ejemplo, la responsabilidad involucrada en dirigir establecimientos de distinto tamaño es diferente.*
- *Para afianzar el cambio cultural que suponen estas propuestas, el Panel postula la licitación internacional de un programa de formación de directores acotado con términos de referencia muy precisos financiado por el Ministerio de Educación⁴⁶. Se estima que solo así*

⁴⁵ Artículo 32.

⁴⁶ Esta propuesta está en línea con la propuesta que ha impulsado Educación 2020.

se podrá crear en plazos breves un grupo potencial de nuevos directores para sostener y validar los cambios que aquí se proponen. Los programas elegidos deben contemplar la experiencia de las escuelas efectivas, de modo que no sean programas simplistas de aplicación de técnicas de administración o teorías de liderazgo alejadas de las prácticas pedagógicas. Este programa tiene que tener metas precisas en línea con los concursos directivos que se producirán en los dos siguientes años.

- *Los directores (y equipos directivos) no debieran formar parte de la carrera docente, y su contratación y relación con los sostenedores debiera guiarse por reglas del código del trabajo, aunque una parte del Panel estima que se les debe exigir una certificación de competencias de gestión y liderazgo pedagógico.*
- *La selección del director debe ser definida por el Director de Educación o quien cumpla esta función bajo una nueva institucionalidad (con la aprobación del sostenedor), por medio de un concurso competitivo y selectivo con altos estándares de transparencia y exigencia.*
- *Cada sostenedor, con el apoyo de su equipo determinará los instrumentos y criterios sobre los cuales se seleccionará a los directivos, según el perfil del cargo requerido para cada escuela. Es importante que dichos criterios sean transparentes y conocidos previamente, y que los instrumentos sean objetivos. Se propone crear un fondo transitorio, mientras no exista una modificación a la subvención, que otorgue recursos a los sostenedores públicos para que estos puedan mejorar los procesos de contratación de directores y profesores, así como también para ajustar la estructura indicativa de remuneraciones a su realidad específica.*
- *Se postula que los directores estén sometidos a evaluaciones de desempeño efectivas. Para estos propósitos se propone que la selección y contratación de cada director involucre la aceptación de un convenio de desempeño que establecerá las metas que el sostenedor ha definido para los cinco años de gestión del director. El convenio establecerá, además, reconocimientos y eventuales sanciones de acuerdo al grado de cumplimiento de las metas. Se rendirá cuenta anualmente de la satisfacción de este convenio. Para facilitar la tarea de los sostenedores de definir convenios de desempeño a sus equipos directivos, se propone que el MINEDUC pueda proveer de convenios de desempeño tipo a los sostenedores públicos, que incluyan los aspectos en los que debe centrarse la evaluación de los equipos directivos.*
- *En línea con esta mayor selectividad y exigencias, se recomienda ampliar las atribuciones de los directores en el manejo de sus recursos humanos, otorgándoles un rol activo en la selección, evaluación, definición de remuneraciones y desvinculación, así como también en la decisión sobre la capacitación de sus docentes en acuerdo con ellos. Ello debe ser siempre con la autorización del sostenedor atendido su rol como empleador.*
- *Se postula que el director pueda redefinir su equipo directivo una vez que asuma su cargo en consulta con el sostenedor. Este deberá ser evaluado por el director con consulta al*

sostenedor, en el contexto de los convenios de desempeño que enmarcan la gestión de los directivos.

- *En la transición a la evaluación descentralizada se sugiere que los sostenedores públicos, previa recomendación y evaluación fundada del director de un establecimiento, puedan, más allá de los resultados de la evaluación regular centralizada, poner término a la relación contractual con un docente pagando las indemnizaciones correspondientes. Esta prerrogativa extraordinaria se puede acotar restringiéndola, por ejemplo, a no afectar a más del 5 por ciento del personal que labora en un establecimiento con un máximo de un docente si el personal es inferior a 20 y un máximo de dos cuando la dotación sea entre 20 y 40 docentes. Esta disposición es adicional a la que se deriva del ajuste en las plantas docentes como consecuencia de las caídas en matrícula y se puede aplicar anualmente.*
- *Más allá de la propuesta de plazo inmediato, el Panel considera que el Ministerio deberá impulsar un programa de formación de directores por el tiempo que sea necesario hasta que exista una oferta de directores de calidad. Para una parte del Panel esta responsabilidad debe extenderse al impulso de un programa de certificación de competencias.*
- *Se sugiere ampliar las facultades que la Administración Delegada⁴⁷ permite traspasar a los directores en el manejo financiero de sus escuelas, en orden a que aquellos sostenedores que lo consideren pertinente, puedan traspasar una mayor cantidad de recursos a sus directores para que sean administrados directamente por ellos. Este manejo financiero también puede recaer en personal especializado que forme parte del equipo directivo, con las atribuciones y responsabilidades legales pertinentes, para establecimientos que superen un cierto tamaño.*
- *Permitir que otros profesionales puedan postular al cargo de director y que este no esté únicamente reservado a los profesionales de la educación, aunque una parte del Panel estima que estos profesionales deben certificar sus competencias de gestión y liderazgo directivo.*
- *Facilitar la salida de los directores mal evaluados, eliminando la necesidad de aprobación de 2/3 del Concejo Municipal. Esta salida debiera estar asociada al incumplimiento de los convenios de desempeño y debería estar estipulado en dichos convenios. El sostenedor puede invocar dicho incumplimiento para promover la salida del cargo del director.*
- *Se propone que una vez que se ingresa a un cargo de director, el sostenedor del lugar en el que se está ejerciendo el cargo no tenga la obligación de reubicarlo. Así se generará mayor movilidad en los cargos y se instalará un grupo de directores profesionales que se irán moviendo entre distintos cargos directivos.*

⁴⁷ Ley 19.410, artículos 21 y 22.

- *Se estima pertinente que los sostenedores, más allá de las referencias definidas por el Estado, tengan libertad para elevar los salarios de aquellos que decidan ser directores de escuelas más lejanas, rurales o con estudiantes de mayor vulnerabilidad.*
- *El panel entiende que estas propuestas rigen solo para los actuales directores que se acojan voluntariamente a este marco y para los cargos vacantes que se produzcan a medida que terminen los actuales nombramientos de cinco años.*

VI. CONCLUSIONES

A este Panel le fue encomendado aportar ideas para fortalecer las capacidades docentes en el país y mejorar la institucionalidad de la educación pública. Este informe presenta las propuestas elaboradas por el Panel para cumplir con la primera parte de su mandato. En esta tarea ha tenido como horizonte el interés general del país. Está convencido que son reformas indispensables para lograr una educación más equitativa y de calidad.

El Panel estima que las propuestas que se presentan en esta ocasión no se pueden desligar completamente unas de otras. Están pensadas para que ellas se apliquen de modo simultáneo, porque en todos los frentes abordados el país requiere transformaciones para lograr los objetivos que son ampliamente compartidos por todos los sectores. En ese sentido el Panel cree que es necesario actuar con altura de miras. Con un número tan amplio de propuestas, como las que aquí se han ofrecido, siempre pueden existir algunas que sean consideradas insatisfactorias, pero resulta necesario evaluarlas en su totalidad. El Panel ha aspirado a un conjunto coherente y consistente de cambios que permitan elevar las capacidades docentes de nuestro sistema escolar.

El Panel espera que ellas desaten una conversación e intercambio de ideas que permitan plasmar nuevos estándares en la formación inicial de los docentes, diseñar una carrera más atractiva, desafiante y motivadora para nuestros profesores y crear las condiciones para que los directivos puedan desarrollar su liderazgo pedagógico tan necesario para lograr escuelas efectivas en nuestro país.

El Panel está convencido que las transformaciones que necesita el país en educación no se agotan en este conjunto ambicioso de reformas, pero cree que ellas son un ingrediente fundamental para el logro de una educación más equitativa y de mayor calidad. Son un aporte valioso a otras que se han implementado en el pasado y a algunas que se debaten en el Congreso. Si ellas se implementan el país habrá dado un paso para acercarse a los niveles educativos que se observan en gran parte de los países más desarrollados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Avalos, B. (2009). "La Inmersión Profesional de los Docentes", *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado.*, Vol. 13, Nº 1

Bellei, C., Muñoz G., Pérez L. y Racynski D. (coordinadores). (2004). *¿Quién dijo que no se puede?. Escuelas efectivas en sectores de pobreza.* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Ministerio de Educación de Chile.

Ballou, D. & Podgursky, M. (1996). *Teacher pay and teacher quality.* W.E. Upjohn Institute, Kalamazoo, MI.

Barber, M., Mona, M. (2007). How the world's best-performing schools systems come out to top. McKinsey & Company, Social Sector Office. Consultado en <http://www.mckinsey.com/clientservice/socialsector/ourpractices/philanthropy.asp>

Bravo, D., Falck, D., González, R., Manzi, J. & Peirano, C. (2008). *La relación entre la evaluación docente y el rendimiento de los alumnos: evidencia para el caso de Chile.* Estudio presentado en el encuentro anual de la Sociedad de Economía de Chile. Consultado en http://www.microdatos.cl/docto_publicaciones/Evaluacion%20docentes_rendimiento%20escolar.pdf

Bravo, D., Falck, D. & Peirano, C. (2008). Encuesta longitudinal docente 2005: Análisis y principales resultados. *Serie Documentos de Trabajo 281*, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Castro, A. (2007). "Formación Inicial y Profesión Docente", en José Joaquín Brunner y Carlos Peña (coordinadores), *La Reforma al Sistema Escolar: aportes para el debate.* Universidad Diego Portales y Universidad Adolfo Ibañez, Salesianos Impresiones S.A..

Centro Microdatos. (2010). *Encuesta Longitudinal Docente 2008: Resultados Finales.* Departamento Economía, Universidad de Chile.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2007). Informe final. Santiago de Chile. Consultado en <http://www.consejoeducacion.cl/articulos/Informefinal.pdf>

Goldhaber, D., Brewer, D. , & Anderson, D. (1999). A Three-War Error Components Analysis of Educational Productivity. *Education Economics* 7(3), pp. 191-208

Goldhaber, D. (2002). The Mystery of Good Teaching. *Education Next* 2(1).

Edmonds, R. (1979). Effective schools for the urban poor. *Educational Leadership* 37(1), 15-18 20-24.

Ferrer, G. (2009). "Estándares de Aprendizaje Escolar", PREAL Documento no. 44, julio.

Gallegos, F., Seebach, C. (2007). Indicadores de complejidad y resultados en el sector municipal. En la *Reforma Municipal en la mira. Identificando los municipios prioritarios en la Región Metropolitana: complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión*

municipal. Expansiva, Observatorio de Ciudades Universidad Católica, Escuela de Trabajo Social, Universidad Católica, Santiago. Consultado en <http://www.expansivaudp.cl/media/archivos/20071030102221.pdf>.

Hanushek, E. (2003). The failure of input-based schooling policies. *The Economic Journal* 113, 64-98.

Hanushek, E., Kain, J., O'Brien, D., & Rivkin, S. (2004). *The Market for Teacher Quality*. NBER Working Paper 11154, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Hanushek, E., Kain, J., & Rivkin, S. (2004). *Why public schools loose teachers*. *Journal of Human Resources* 39(2), 326-354.

Hanushek, E. y Rivkin, S. (2006). "Teacher Quality". *En Handbook of the Economics of Education*, volumen 2, edited by Eric Hanushek and Finis Welch. Amsterdam: Elsevier.

Jacob, B & Lefgren, M. (2005). *Principals as agents: subjective performance measures in education*. KSG Working Paper N°. RWP05-040, Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.

Larrondo, T., Figueroa, C., Lara, M., Caro, A., Rojas, M., & Gajardo, C. (2007). Desarrollo de habilidades básicas en lenguaje y matemáticas en egresados de pedagogía. Un estudio comparativo. *Calidad en la Educación* (Consejo Superior de Educación, 27, 150-176. Consultado en http://www.consejo.cl/public/Secciones/seccionpublicaciones/doc/57/cse_articulo630.pdf

Lavy, V. (2002). Evaluating the effect of teachers' group performance incentives on pupil achievement. *Journal of Political Economy* 100(6), 1286-1317.

Lavy, V. (2007). Using Performance-Based Pay to Improve the Quality of Teachers. *The Future of Children* 87, 110.

Leithwood, K., Louis, K., Anderson, S., Wahlstrom, K. (2004). *How Leadership Influences Student Learning. Review of Research*. Minnesota University and Ontario Inst. For Studies in Education. Consultado en <http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/libros/Leadership.pdf>

Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A., & Hopkins, D. (2006). *Successful School Leadership: What It Is and How It Influences Pupil Learning*. (Report Number 800), NCSL/Department for Education and Skills, Nottingham.

Liang, X. (2003). *Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos: Quiénes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otros profesionales*. Banco Mundial, Departamento para el Desarrollo Humano. Serie de documentos LCSHD N° 49. Consultado en <http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=preal%20publicaciones%5Clibros&Archivo=10-MP.pdf>

MINEDUC. (2004). *Estándares para el Desempeño de Directores. Un estado del arte en cinco países anglosajones*. Unidad de Gestión Escolar. División de Educación Escolar, Ministerio de Educación, 2004.

Mineduc. (2005). Informe comisión sobre formación inicial docente. Consultado en http://www.oei.es/pdfs/info_formacion_inicial_docente_chile.pdf

Mizala, A. & Romaguera, P. (2000). Remuneraciones y los profesores en Chile. *Serie Economía* 93. Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Consultado en [http://www.uam.es/otros/rinace/biblioteca/documentos/Mizala_Romaguera\(2000a\).pdf](http://www.uam.es/otros/rinace/biblioteca/documentos/Mizala_Romaguera(2000a).pdf)

Mizala, A & Romaguera, P. (2001). *Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile*. Documentos de Trabajo 116. CEA, U de Chile. Consultado en http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_2002/site/asocfile/ASOCFILE120030327162452.pdf

OECD (2006). *Education at a glance*. París, Francia.

OECD (2008). *Improving school leadership. Volume 1: Policy and practice*. By Beatriz Pont, Deborah Nusche, Hunter Moorman.

OECD. (2009). *Los docentes son importantes: atraer, formar y conservar a los docentes eficientes*. París, Francia.

Ortúzar, M., Flores, C., Milesi, C., & Cox, C. (2010). Aspectos de la formación inicial docente y su influencia en el rendimiento académico de los alumnos. En *Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile* (pp.155-186). Ediciones UC.

Raczynski, D. y Salinas, D. (2007). *Gestión Municipal de la Educación. Diagnóstico y líneas de Propuesta*. Informe Final. Santiago: Ministerio de Educación.

Robalino, M, y Corner, A. (2006). *Condiciones de Trabajo y Salud Docente. Análisis comparado de seis países latinoamericanos y estudio de caso en Chile*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (UNESCO) y Colegio de Profesores de Chile A.G.

Unesco. (2007). *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente: Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa*. Consultado en http://www.oei.es/docentes/evaluacion_desempeño_carrera_docente_2_edicion_2007.pdf

Unicef & Mineduc (2005) *Guía de apoyo para directores y directoras. Educación de calidad para nuestra comunidad escolar*. Consultado en http://www.unicef.cl/centrodoc/pdf/directores_guia/directores01.pdf

Vegas, E. (2008). “¿Cómo mejorar las políticas de desarrollo profesional docente a fin de atraer, perfeccionar y retener profesores efectivos?” En *La Agenda Pendiente en Educación*, C. Bellei, D. Contreras y J. P. Valenzuela editores. Programa de Investigación en Educación Universidad de Chile y UNICEF.

Weinstei, J. (2008). *Directivos, Asignatura Pendiente de la Reforma Educacional Chilena*. Junio.

Woessmann, L. (2003). Schooling resources, educational institutions and student performance: The international evidence. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 65(2), 117-170.

Woessmann, L. (2004). *The Effect Heterogeneity of Central Exams: Evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA*, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich and CESifo Working Paper No. 1330.

ANEXO 1: EVIDENCIA INTERNACIONAL⁴⁸.

Se presenta un breve resumen respecto de las carreras docentes en países con sistemas educativos exitosos (Finlandia, Noruega, Suecia, Irlanda, Holanda y Reino Unido).

Remuneraciones:

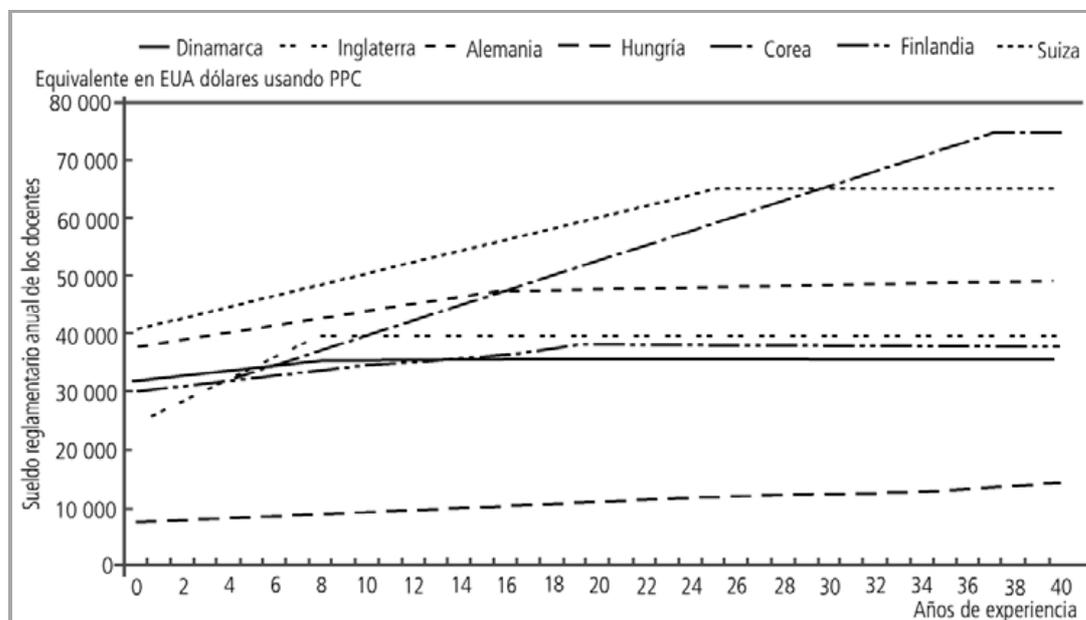
En los sistemas de mejores resultados las remuneraciones están determinadas por:

- i. Antigüedad: algunos países utilizan este factor como criterio para aumentar remuneraciones. Según la OCDE (2009), el número de años promedio para que docentes de secundaria avancen de la parte inferior a la superior de la escala de sueldos es de 24 años (e.g. Finlandia, Noruega), con mucha variabilidad (para Inglaterra el promedio es 7 años y para España cerca de 40 años). Asimismo, en promedio, el punto salarial máximo es aproximadamente un 70 por ciento mayor que el sueldo inicial, aunque también hay variabilidad (e.g. Noruega y Finlandia con un 30 por ciento, Inglaterra en el promedio, y Corea con un 178 por ciento).

En general los modelos de empleo en el sector público pueden seguir dos estructuras de sueldo. Hay grupos de países cuyos sueldos son relativamente bajos al principio, pero ascienden de manera estable por una escala larga y el tope se alcanza cerca de los 50 años; mientras en el otro modelo los salarios iniciales son bastante altos y suben con rapidez, pero la escala de sueldos es corta (OECD, 2009; véase Gráfico N° 16). Cada sistema tiene sus ventajas y desventajas según lo que se quiera lograr, pero hay evidencia de que algunos países se están alejando de los aumentos uniformes de sueldo para todos los docentes hacia aumentos relacionados con desempeño OCDE (2009). En este sentido, los estudios sugieren que más allá de los primeros tres a cuatro años, los años de experiencia del docente no tienen un impacto significativo en los resultados de sus alumnos (Hanushek, Kain y Rivkin, 2004; y Hanushek, Kain, O'Brien y Rivkin, 2004).

⁴⁸ Esta sección se basa principalmente en dos documentos, "Carrera y Evaluación de Desempeño Docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa" de UNESCO (2006) y "Los Docentes son Importantes: Atraer, Formar y Conservar a los Docentes Eficientes" de la OECD (2009).

Gráfico N° 16: Estructura de la escala de sueldos reglamentarios de los docentes, varios países, primer ciclo de la educación secundaria, instituciones públicas, 2002



Nota: para contruir esta gráfica se usaron los valores del sueldo inicial, el sueldo después de 15 años de esperiencia, el sueldo en la parte superior de la escala y los años desde el inicio hasta el sueldo máximo, Se asumió que la progresión de los sueldos con el tiempo dentro de cada etapa era lineal.

Fuente: OCDE (2009): Los docentes son importantes. Atraer, formar y conservar a los docentes eficientes.

- ii. Perfeccionamiento: asignaciones de perfeccionamiento no son utilizadas como criterios en países como Finlandia, Reino Unido y Suecia, debido a que frecuentemente esto lleva a que los profesores tomen cursos no pertinentes y de bajo impacto. De hecho, algunos investigadores (Ballou y Podgursky, 1996; Goldhaber et al, 1999⁴⁹; Hanushek, Kain y Rivkin, 2004; y Hanushek, Kain, O'Brien y Rivkin, 2004) han demostrado en sus estudios que los títulos de maestría y las horas adicionales de crédito tienen un efecto débil en los resultados de los estudiantes, con excepción de los maestros de matemática.
- iii. Evaluación de Desempeño: en algunos países la evaluación de desempeño es utilizada como mecanismo para la promoción y en otros para incrementos salariales, pudiendo ser voluntaria u obligatoria. Existen tres modelos: "pago por mérito", que implica un mayor sueldo con base en el desempeño de los estudiantes en pruebas estandarizadas y observación de clases; compensación "basada en los conocimientos y las habilidades" que se cree mejoran el desempeño del alumno; y la compensación "basada en la escuela", que por lo general implica incentivos financieros basados en el grupo y en el desempeño de los estudiantes de un grado o toda la escuela OCDE (2009). En su investigación, Lavy (2007) concluye que incentivos monetarios en base al desempeño mejoran la efectividad de sus profesores, aunque pueden conducir a consecuencias indeseadas, por lo que este tipo de programas

⁴⁹ Goldhaber, D., Brewer, D. , & Anderson, D. (1999), "A Three-War Error Components Analysis of Educational Productivity", Education Economics 7, 3, pp. 191-208

debe ser planificado y monitoreado meticulosamente. Asimismo, Lavy (2002) estudió el impacto de un programa de incentivos por desempeño basados en el grupo y concluyó que generaron ganancias en el desempeño de los alumnos. En general existe mayor acuerdo en cuanto a la efectividad de este último tipo de programa OCDE (2009). Por otra parte, hay países donde la evaluación de desempeño se prefiere a nivel de escuela antes que individual, como en Noruega, Suecia y Holanda.

Por otra parte, las evaluaciones pueden aplicarse en diferentes niveles. Gran parte de los países que cuentan con sistemas educativos de calidad como Finlandia, Holanda, Suecia, Noruega, Dinamarca e Irlanda, no poseen evaluaciones de desempeño centralizadas sino que la responsabilidad recae en cada establecimiento educacional. En estos países son los propios establecimientos los que –si lo consideran pertinente– pueden definir qué consecuencias y repercusiones tienen sobre los docentes las evaluaciones.

En los países en que existe una evaluación centralizada, esta por lo general tiene distintas repercusiones:

- (i) sobre la promoción en escalafones: en algunos países para ascender en el escalafón, los docentes deben solicitar ser evaluados.
- (ii) sobre salarios: ser bien evaluado abre la puerta a incrementos salariales.
- (iii) sobre promoción vertical: para ser director las evaluaciones de desempeño son un criterio obligatorio a tener en cuenta, en otros, es una de las variables a considerar.
- (iv) sanciones: no son frecuentes pero sí existen en algunos países.
- (v) otros: en algunos países los docentes bien evaluados acceden a beneficios no monetarios.

En relación a los aspectos evaluados, en general, son seis los más usados para medir desempeño: (i) conocimiento de la materia, (ii) competencias de instrucción, (iii) competencias de evaluación, (iv) profesionalidad, (v) deberes con la escuela y la comunidad, (vi) efectividad (considera el progreso de los alumnos en relación con los estándares propuestos). En el caso chileno hay varios de estos aspectos que no son medidos formal y directamente, como el conocimiento de las materias, la profesionalidad y la productividad.

Respecto del responsable de la evaluación, el sistema más habitual es que sean los propios directivos de los establecimientos los que tengan la responsabilidad del proceso. Jacob y Lefgren (2005)⁵⁰, al comparar los resultados de los alumnos con las evaluaciones de los directores respecto del desempeño de sus docentes, encontraron que los directores escolares identificaban muy bien a los maestros cuyos alumnos obtenían los mayores y menores aumentos en logro en pruebas estandarizadas, pero no hacían muy buena labor en la parte media de la escala. Sin embargo, descubrieron que las evaluaciones de los directores eran un pronóstico significativamente mejor de los aumentos en logro de los estudiantes, que la experiencia, los títulos, educación o el sueldo de los profesores OCDE (2009).

- iv. Incentivos: en general, los países mencionados se caracterizan por premiar a los docentes que tienen una calificación de formación inicial más alta que la calificación mínima requerida; a los que tienen un desempeño sobresaliente en la enseñanza; a los que enseñan más

⁵⁰ Jacob, B & Lefgren, M (2005), "Principals as Agents: Subjective Performance Measures in Education", KSG Working Paper N°. RWP05-040, Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.

horas de las requeridas por el contrato; a los que asumen responsabilidades de gestión adicionales a los deberes docentes, y a los que enseñan materias consideradas prioritarias (matemática y ciencias).

- v. Condiciones especiales: existen una serie de condiciones que afectan a las remuneraciones que reciben los docentes:
1. Geográficas: alto costo de vida en ciertas ciudades; alta ruralidad (Finlandia, Noruega, Suecia, Irlanda y Reino Unido lo consideran) y extrema pobreza.
 2. Alumnos con necesidades educativas especiales.
 3. Horas extras.

Algunos ejemplos

A continuación se presentan modelos de diferentes evaluaciones de desempeño docente:

- Finlandia. El sistema está basado en la confianza hacia los docentes y los establecimientos educativos. No existe ningún sistema de evaluación docente externo sino que es el proveedor de formación local quien tiene la responsabilidad de la evaluación, que puede ser a nivel escolar, regional y nacional. Por lo general no se evalúa a cada docente, aunque basados en una queja oficial, cada docente puede ser evaluado por el gobierno provincial. El papel del Estado es la creación de una cultura evaluadora, de aportar modelos y recursos para que cada establecimiento pueda escoger su propio camino.
- California, EE.UU. En este caso se realiza una evaluación con el ánimo que los mismos profesores logren mejorar sus desempeños. Se mide el progreso de los alumnos en relación a los estándares propuestos por el distrito escolar, técnicas y estrategias pedagógicas, apego a los objetivos curriculares y el clima del aula.
- Reino Unido: Se realizan evaluaciones periódicas, tanto obligatorias como voluntarias, en diversos aspectos como el conocimiento pedagógico y de la materia, el desempeño de los alumnos y otras habilidades. Están las evaluaciones periódicas que realiza el director a todos sus docentes por medio de la observación de clases, que no tiene consecuencias en el sueldo. Otras evaluaciones se solicitan voluntariamente por los docentes para pedir un ascenso, donde los evaluadores son el director y un grupo externo, quienes utilizan diversos instrumentos y su resultado tiene consecuencias sobre el salario de forma permanente. Por último, existe una evaluación como requisito para ascender como docente de habilidades avanzadas y que también da derecho a un aumento permanente del sueldo.
- Dinamarca: No existe una evaluación docente externa. Se realiza una evaluación por el director cuando el docente es objeto de una queja.
- Irlanda: No existe ninguna evaluación docente, sin embargo, cada centro educacional queda en libertad de efectuar las evaluaciones pertinentes a sus docentes.
- Noruega: Solo existe evaluación interna y es realizada por el director, cuando los docentes solicitan un ascenso o como resultado de una queja. La regulación no especifica ningún

método específico y solo se establece que las autoridades locales deben asegurar que cada establecimiento efectúe su propia evaluación.

- Suecia: No hay regulaciones oficiales para la evaluación de profesores. Todo el personal tiene diálogos de desarrollo personal con el director de la escuela o con un representante de él. Como los salarios son asignados de manera individual, el director evalúa a los profesores a fin de hacer tales asignaciones salariales.

Algunos Modelos de Carrera Docente:

- Dinamarca:
 - Las vacantes son anunciadas públicamente.
 - Todos los funcionarios tienen salarios variables que se componen de: salario base, salario por función o por calificación.
- Finlandia:
 - Cada autoridad local decide cómo se organiza la selección de nuevos profesores y cuáles son los criterios a seguir. No hay ninguna restricción en ese sentido, solo tener la titulación requerida.
 - El salario de los profesores se negocia nacionalmente como parte de los convenios con los funcionarios del sector educativo, que se renueva en intervalos de 1 a 3 años.
 - La posición de cada profesor en la escala salarial depende de las obligaciones y calificaciones de cada uno. Los salarios se incrementan por antigüedad, horas extra y por la existencia de responsabilidades adicionales. No existe promoción salarial (la única forma de dar un salto es ser director).
- Irlanda:
 - Son los establecimientos escolares los responsables de la selección de los docentes. Los candidatos pueden ser llamados a través de los medios de comunicación y el Consejo Escolar es libre para ordenar la lista de candidatos en función de los criterios que consideren más adecuados.
 - Los docentes contratados, pese a que son empleados por los centros, son pagados por el Estado y tienen el carácter de funcionarios público.
 - Generalmente, entran durante un año a prueba, para después de una evaluación satisfactoria entrar plenamente al sistema y recibir un importante aumento salarial.
 - Existe una escala salarial de 25 puntos. Durante los primeros quince años los docentes reciben aumentos anuales y luego cada tres y cuatro años. Existen diversos complementos de acuerdo al cargo y a las calificaciones que se ocupan. Los profesores de secundaria tienen un régimen distinto (reciben un sueldo más alto y deben pertenecer a un registro).
- Noruega:
 - Los puestos son anunciados por los medios de comunicación. El municipio es el responsable de la asignación y contratación de los profesores de primaria y los profesores de secundaria trabajan a nivel de condados. Los colegios preparan una lista con los requisitos de los profesionales que espera contratar y la autoridad local los asigna. El uso de entrevistas se ha hecho usual.
 - Existe una tendencia hacia la autogestión de los establecimientos incluyendo los salarios de los profesores.

- El salario depende de la antigüedad, del nivel donde imparte clases y de la duración de los estudios que realizó. En todo caso, es posible dar salarios más altos a profesores recién contratados o con habilidades excepcionales o competencias especialmente requeridas. Asimismo, si tiene responsabilidades extraordinarias, recibe una compensación por ellas.
- Holanda:
 - Existen distintos niveles de negociación de las condiciones laborales: a nivel suprasectorial y sectorial en donde el gobierno está involucrado, a nivel descentralizado y a nivel del establecimiento.
 - Cada puesto en educación tiene un nivel en la escala salarial y en acuerdo con lo establecido en las distintas leyes.
 - Los profesores son asignados por las juntas escolares, las cuales son responsables de la gestión del personal.
- Suecia:
 - Todos los profesores son profesores municipales. Entran a un periodo de prueba de 12 meses, bajo la instrucción de un periodo experimentado.
 - Los salarios de los profesores son individuales, diferenciados y determinados localmente; no se rigen por ninguna escala ni existe relación directa entre salario y los años de antigüedad.

ANEXO 2: CARRERA DOCENTE EN CHILE

La gestión de los recursos humanos en educación se rige en Chile por diferentes leyes, siendo la principal, el “Estatuto Docente”⁵¹. Esta ley afecta a los profesionales de la educación que prestan servicios en los establecimientos de educación básica y media, de administración municipal o particular reconocida oficialmente, educación pre-básica subvencionados, y en los establecimientos de educación técnico-profesional administrados por las corporaciones municipales de educación; como también a quienes ocupan cargos directivos y técnico-pedagógicos en los departamentos de administración de educación municipal servidos por profesionales de la educación⁵².

Dicho texto establece quiénes pueden ejercer labores docentes (título de profesor o educador concedido por Escuelas Normales, universidades o institutos profesionales y personas legalmente habilitadas o autorizadas), define los requisitos, deberes, obligaciones y derechos de carácter profesional de los maestros y norma la carrera docente en el sector municipal y el contrato de profesionales en establecimientos particulares.

En relación a los aspectos profesionales, establece claramente las funciones (docente, docente-directiva y técnico pedagógica), la formación y perfeccionamiento, la forma de participación (consejos de profesores y atribuciones consultivas) y la autonomía (en planeamiento y evaluación de procesos de enseñanza y aprendizaje, aplicación de textos de estudios, etc.) y responsabilidad profesional. Esta última deriva en la evaluación de su gestión, la que no fue llevada a la práctica, sino hasta el año 2004, cuando se dicta una ley que regula la evaluación docente.

Respecto de la carrera en el sector municipal, establece que cada comuna tendrá una dotación docente (número total de profesionales que requiere el funcionamiento de los establecimientos educacionales, expresada en horas cronológicas de trabajo semanales) que formará parte del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM) y, por tanto, deberá estar fijada y aprobada por el Concejo Municipal a más tardar el 15 de noviembre del año anterior a aquel en que comience a regir. Las adecuaciones a la dotación podrán ser por: variación en el número de alumnos, modificaciones curriculares, cambios en el tipo de educación impartida, fusión de establecimientos y reorganización de la entidad de administración; y regirán a contar del año escolar siguiente. Los profesionales de la educación podrán ser objeto de destinaciones a otros establecimientos de la misma comuna, a solicitud suya o como consecuencia de la fijación o adecuación anual de la dotación, no obstante, si estimaren que se les ha causado menoscabo, podrán reclamar de ello conforme al Código del Trabajo y ante otros organismos públicos según corresponda (Contraloría General de la República o la Dirección del Trabajo)⁵³.

Los docentes pueden ser de dos tipos: (i) titulares: los que se incorporen a la dotación previo concurso público de antecedentes o (ii) contratados: que desempeñan labores transitorias, experimentales, optativas, especiales o de reemplazo de titulares. El máximo de

⁵¹ Ley 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación.

⁵² Artículo 1.

⁵³ La excepción a esta regla es para los docentes que se encuentren enseñando en establecimientos clasificados en la categoría más baja, según lo establece la ley de Subvención Preferencial, quienes no podrán alegar menoscabo cuando sean transferidos.

horas de la dotación con docentes en calidad de contratados es de un 20 por ciento, quienes, además, no podrán desempeñar funciones docentes directivas.

Todo el personal docente tendrá derecho a percibir la remuneración básica mínima nacional (RBMN), y quienes tengan calidad de titulares, a la estabilidad en las horas y funciones establecidas en los decretos de designación o contratos de trabajo. Además, tendrán derecho a feriado legal en el periodo de interrupción de las actividades escolares (que media entre el término y comienzo del año escolar), tiempo en el cual podrán ser convocados para cumplir actividades de perfeccionamiento u otras que no tengan el carácter de docencia de aula, hasta por un período de tres semanas consecutivas. Su jornada no puede exceder de 44 horas cronológicas para un mismo empleador y estará conformada por no más de 33 horas de docencia de aula (excluidos los recreos) y por horas de actividades curriculares no lectivas.

Asimismo, tendrán derecho a las asignaciones de experiencia (6,76 por ciento por primeros dos años de servicio, y 6,66 por ciento por cada dos años adicionales con tope y monto máximo de 100% RBMN), de perfeccionamiento (hasta 40 por ciento RBMN, con máximo de 800 horas anuales en cursos reconocidos), de desempeño en condiciones difíciles (por ubicación geográfica, marginalidad, extrema pobreza, hasta 30 por ciento RBMN) y de responsabilidad directiva y técnico pedagógica (hasta 25 por ciento RBMN para directores y hasta 20 por ciento para otros directivos y jefes de la unidad técnico pedagógica -UTP y 15 por ciento para otro personal de UTP). También existen otras asignaciones (véase anexo 1), como el Bono de Reconocimiento profesional y monto mensual complementario (tabla en función de años de servicio). Es importante notar que varias de estas asignaciones están ligadas a la RBMN que se negocia centralizadamente entre el MINEDUC y el Colegio de Profesores y, por tanto, los cambios a esta, afectan también a dichas asignaciones.

Finalmente, se permite a las Municipalidades incrementar las asignaciones anteriores y crear asignaciones especiales de incentivo profesional, de acuerdo con los factores que se determinen en reglamentos que deben dictar para estos efectos. Estas asignaciones deben fundarse en el mérito y podrán ser temporales o permanentes y para algunos o la totalidad de los profesionales de la educación.

En la práctica, estos bonos se traducen en una estructura remuneracional plana que depende más de las características de los docentes, que de su desempeño. En primer lugar, es importante mencionar que no existe evidencia de cuáles son las características de los docentes que explican su desempeño. En efecto, Goldhaber et al. (1999)⁵⁴ concluye que las características observables de los docentes (como género, si es que está certificado, si tiene un máster, etc) explican solo el 3 por ciento de las diferencias en el logro de los estudiantes. En otro estudio afín, Goldhaber (2002)⁵⁵ sostiene que “las evidencias muestran que los buenos maestros influyen de manera indudable en el logro de los estudiantes. El problema es que realmente no sabemos qué es lo que hace a un buen maestro”.

Así, queda la impresión que se tiene una estructura salarial que, por una parte, no da cuenta de los factores que afectan el desempeño de los estudiantes y, por otra, no atraen a la profesión a las personas que podrían ser un aporte al aprendizaje de los estudiantes. En

⁵⁴ Goldhaber, D., Brewer, D. , & Anderson, D. (1999), “A Three-War Error Components Analysis of Educational Productivity”, *Education Economics* 7, 3, pp. 191-208

⁵⁵ Goldhaber, D. (2002), “The Mistery of Good Teaching”, *Education Next*, Vol. 2, 1

cambio, motivan a las personas con menos educación, menos habilidades y aquellas que privilegian la estabilidad por sobre otras consideraciones. Es bueno recordar que entre esos factores están (i) el bajo techo que tienen los salarios, (ii) la baja dispersión entre quienes obtienen altos y bajos sueldos, (iii) los factores por los cuales aumentan los salarios (antigüedad, perfeccionamiento), entre otros. Por otra parte existe un problema adicional referido a la complejidad administrativa que generan tantas asignaciones (véase anexo 1). En efecto, las planillas remuneracionales son hoy tan complejas que han llegado a generar grandes problemas a los sostenedores (tanto particulares como públicos). Un ejemplo reciente es lo sucedido con el Bono SAE que desencadenó el primero de los paros docentes de 2009. En efecto, el cálculo del mencionado bono es de tal complejidad, que muchos sostenedores no lo habían pagado por una confusión en la interpretación de este. Basta ver el informe generado por la Contraloría que explica el cálculo de las remuneraciones, el cual alcanza casi 150 páginas.

Una de las características que más destacan en este sector es el alto grado de estabilidad e inamovilidad de los docentes titulares (80 por ciento del total aprox.), tanto en relación a las horas como a sus funciones, la que solo cesa por alguna de las causales de expiración de funciones establecidas en el Estatuto Docente⁵⁶⁵⁷:

- (i) renuncia voluntaria;
- (ii) falta de probidad, conducta inmoral, establecidas fehacientemente en un sumario, donde el fiscal es otro docente;
- (iii) incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función, tales como la no concurrencia del docente a sus labores en forma reiterada, impuntualidades reiteradas del docente, incumplimiento de sus obligaciones docentes conforme a los planes y programas de estudio que debe impartir, abandono injustificado del aula de clases o delegación de su trabajo profesional en otras personas;
- (iv) término del período por el cual se efectuó el contrato;
- (v) obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia de un régimen previsional;
- (vi) por fallecimiento;
- (vii) tercera evaluación docente consecutiva en nivel insatisfactorio;
- (viii) salud irrecuperable o incompatible con el desempeño de su función en conformidad a lo dispuesto en la ley N° 18.883;
- (ix) pérdida sobreviniente de algunos de los requisitos de incorporación a una dotación docente;
- (x) supresión de las horas que sirvan, en conformidad a un orden de prelación preestablecido y;
- (xi) acogerse a la renuncia anticipada, que es permitida como causal de eximición de la evaluación docente.

A continuación se detallan algunas de las causales recién enunciadas:

a. Falta de probidad y conducta moral:

Contravienen especialmente el principio de probidad, entre otras conductas, hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero; emplear, bajo cualquier forma, dinero o

⁵⁶ Ley N° 19.070, artículo 36

⁵⁷ Artículo 72.

bienes de la institución, en provecho propio o de terceros; ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales; etc⁵⁸. El procedimiento ante estas faltas es un sumario que se rige de acuerdo al Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales⁵⁹, con algunas adecuaciones. Deben ser ordenadas por el Jefe del DAEM o Corporación y el fiscal debe ser un profesional de la educación que realice labores similares o superiores a las del afectado, en otro establecimiento dependiente de la misma municipalidad o corporación (en las comunas con un establecimiento educacional, es del mismo establecimiento o del DAEM). El fiscal designado dicta sentencia, y es el alcalde quien toma la decisión. Existe la posibilidad de apelación ante la Contraloría General de la República.

Las sanciones que pueden aplicarse a los docentes como consecuencia de un sumario, son amonestación o destitución⁶⁰. En atención a lo que sucede en la experiencia, es posible señalar que los sumarios tienen diferentes problemas en su procedimiento, todos los cuales se pueden sintetizar en falta de eficiencia. Lo anterior, por cuanto resultan burocráticos y largos, ya que, generalmente, los plazos legales para realizarlos no se cumplen⁶¹, y porque deben efectuarse por otros docentes, lo que en la mayoría de los casos conlleva a que se produzca una protección entre profesores (no existen incentivos para realizar una investigación objetiva). Además, los docentes fiscales deben destinar tiempo de sus horas no lectivas para estos efectos, en lugar de utilizarlo para sus labores pedagógicas como preparación de clases, atención de alumnos y apoderados, etc. Por otra parte, la polaridad de sus sanciones – amonestación o destitución– lleva a que en la práctica sea la primera la que predomina, sin que ello genere un cambio de conducta en el involucrado, ya que se trata de una sanción débil, en el sentido de que no genera consecuencias tangibles al docente.

b. Incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función:

La ley señala que las siguientes conductas configuran esta causal: “la no concurrencia del docente a sus labores en forma reiterada, impuntualidades reiteradas del docente, incumplimiento de sus obligaciones docentes conforme a los planes y programas de estudio que debe impartir, abandono injustificado del aula de clases o delegación de su trabajo profesional en otras personas”. Esta causal fue incorporada el año 2008 (Ley N° 20.248 que establece la subvención escolar preferencial) y, por tanto, no existen antecedentes que permitan evaluar su operación, sin embargo es posible realizar las siguientes observaciones:

1. En relación a las inasistencias y atrasos, la expresión “en forma reiterada” no es precisa. Con esta no será posible determinar objetivamente cuándo un docente incurre en esa causal.
2. En cuanto al incumplimiento de sus obligaciones docentes conforme a los planes y programas de estudio que debe impartir, tampoco queda determinado a qué obligaciones ni al grado de incumplimiento a que se refiere.
3. En relación al abandono, de la sola lectura de la disposición se concluye que basta un abandono (salir de la sala de clases, por ejemplo) para incurrir en la causal; considerándose, incluso, un hecho más grave que la no concurrencia.

⁵⁸ Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

⁵⁹ Ley N° 18.883, artículos 127 al 143

⁶⁰ Decreto 453 de 1.991, Ministerio de Educación, Reglamento de la Ley N° 19.070

⁶¹ En base a testimonios que se recibieron de Alcaldes, Directores de Educación o asesores legislativos relacionados con municipios.

4. En cuanto a la delegación de su trabajo, tampoco queda claro qué pasa cuando se autoriza dicha delegación.

c. Tercera evaluación anual consecutiva de desempeño insatisfactorio⁶²

La evaluación docente es administrada por el Ministerio de Educación, a través del CPEIP, es de carácter formativo, y los resultados de esta tienen consecuencias para los evaluados⁶³. La primera etapa de la evaluación está a cargo de los evaluadores pares – profesor de aula del mismo nivel escolar, sector del currículo y modalidad del evaluado y que puede ser de la misma comuna– quienes tienen la responsabilidad de recopilar y procesar toda la evidencia sobre el docente evaluado (instrumentos de la evaluación) y finalmente emitir un informe en base a ella. En una segunda instancia, la Comisión Comunal de Evaluación, conformada por todos los evaluadores pares más el jefe o director del Departamento de Administración o Corporación de Educación, se encarga de coordinar el sistema y de determinar el nivel de desempeño final de cada docente. Sin embargo, para esto último excluye de la votación al evaluador par y al director o jefe de la corporación o departamento de educación⁶⁴.

Los cuatro instrumentos de la evaluación y sus ponderaciones son: (i) una autoevaluación, en base a una pauta previamente determinada por el CPEIP (10%); (ii) un portafolio compuesto por productos escritos –preparación de clases– y un registro audiovisual (filmación) de una clase de 40 minutos (60%); (iii) Informe de Referencia de Terceros, efectuado por el director y jefe técnico del establecimiento (10%) y; (iv) una entrevista estructurada realizada por el evaluador par (20%)⁶⁵. El resultado de cada docente puede ser clasificado dentro de cuatro niveles: destacado, competente, básico e insatisfactorio⁶⁶. Cada docente deberá evaluarse cada 4 años, con excepción de los que obtengan un nivel de desempeño “insatisfactorio”, quienes repetirán este proceso al año siguiente. Si su calificación en la segunda oportunidad se mantiene, deberán dejar el aula para trabajar en un plan de superación profesional –debiendo el empleador asumir el costo del reemplazo– para volver a medirse, luego de un año, por tercera vez consecutiva. Si en esta oportunidad vuelven a ser clasificados en la misma categoría, dejarán de pertenecer a la dotación docente, recibiendo una

⁶² Aplicación del inciso séptimo del artículo 70.

⁶³ De todo el proceso se obtendrán 3 informes con los resultados de la evaluación: (i) Individual: que contendrá el mayor nivel de desagregación de la información, los niveles de desempeño, su fundamentación y recomendaciones y orientaciones finales; (ii) Para los Equipos de Gestión de cada Establecimiento Educacional, con el nivel de desempeño individual, más un informe agregado con las principales fortalezas y debilidades del personal evaluado; (iii) Para el Sostenedor Municipal y Municipio respectivo, que consistirá en la misma información del punto anterior, salvo que el informe agregado esta vez se referirá al total de los docentes de la comuna.

⁶⁴ La decisión se toma por mayoría simple.

⁶⁵ En el caso de ser la segunda o tercera evaluación consecutiva –cuando se ha obtenido una calificación de insatisfactorio, las ponderaciones cambian a 5%, 80%, 5% y 10% respectivamente.

⁶⁶ **Destacado:** Indica un desempeño profesional que es claro, consistente y sobresale con respecto a lo que se espera para el conjunto de los indicadores evaluados. Suele manifestarse por un amplio repertorio de conductas respecto a lo que se está evaluando o bien por la riqueza pedagógica que se agrega al cumplimiento de los indicadores. **Competente:** Indica un desempeño profesional que cumple con regularidad el conjunto de los indicadores evaluados. Cumple con lo requerido para ejercer profesionalmente el rol docente. Aún cuando no es excepcional, se trata de un buen desempeño. **Básico:** Indica un desempeño profesional que cumple con cierta irregularidad el conjunto de los indicadores evaluados o con regularidad la mayoría de estos. **Insatisfactorio:** Indica un desempeño que presenta claras debilidades para el conjunto de los indicadores evaluados y que afectan significativamente el quehacer docente.

indemnización según lo establece el Estatuto Docente⁶⁷. Asimismo, los docentes que sean evaluados como “básicos”, deberán participar en actividades de capacitación durante el año, pero siguen realizando clases.

En primer lugar, se puede apreciar que la forma en que se implementa la evaluación es centralizada y uniforme para todas las comunas del país, lo que desconoce las diferentes condiciones que enfrenta cada establecimiento educacional, dificultando su efectividad en todo el territorio nacional.

En segundo lugar, la opinión del director y el jefe técnico tienen un bajo valor en la evaluación final y mientras más deficiente es el desempeño (segunda y tercera vez calificado en nivel insatisfactorio), menor es la ponderación del informe de terceros. No parece correcto que prácticamente se anule la opinión de los responsables finales del establecimiento, quienes tienen mayor facultad para determinar el desempeño del profesor en cuestión, en comparación con este último (autoevaluación) o el evaluador par (quien no asume riesgo alguno por sus calificación). Algo similar ocurre en la comisión comunal encargada de la calificación final, donde el voto de los directores de educación no es considerado.

En tercer lugar, el informe final que se entrega a los sostenedores no parece ser lo suficientemente completo. Solo se les entrega un informe agregado sobre las fortalezas y debilidades del total de los docentes, resguardando información relevante a la hora de diseñar soluciones. No es comprensible este resguardo para con los empleadores de los docentes evaluados.

En cuarto lugar, es importante destacar que los instrumentos se enfocan solo en la medición de las características de los profesores (enseñanza), pero ninguno de ellos mide de forma directa los aprendizajes de los alumnos, que representan finalmente el “desempeño” de un docente. En efecto, sistemas que premian a los docentes en base a los resultados de sus estudiantes, han tenido consecuencias favorables en términos de que han mejorado los aprendizajes de sus alumnos (Lavy, 2007). Estudios chilenos demuestran lo mismo para el caso del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados que premia a los docentes de escuelas que obtienen buenos resultados en el SIMCE, entre otras variables (Contreras et al. 2005, Mizala y Romaguera 2002, Gallego 2009).

En quinto lugar, la evaluación no es un avance relevante en relación a establecer consecuencias por los malos desempeños. Solo evalúa de forma consecutiva a los docentes calificados en el nivel “insatisfactorio”, permitiéndoles continuar enseñando por, al menos, un año más, donde, solamente en caso de ser mal evaluados por segunda vez, deberán dejar el aula pero no la dotación, lo que ocurre exclusivamente cuando la evaluación es calificada como insatisfactoria por tercera vez. Sin embargo, si durante la segunda o tercera medición el educador logra leves mejoras, como pasar a la categoría de “básico”, deberán pasar otros 4 años para que sea sometido nuevamente al proceso. Si bien parece justo dar oportunidades de mejora a los profesores, no se puede olvidar que son los alumnos quienes saldrán perjudicados durante este tiempo al estar expuestos a profesores que, al menos en lo que esta evaluación indica, no realizan un buen trabajo y, por lo tanto, difícilmente lograrán recuperar los contenidos que no aprendieron por causa de un mal profesor.

⁶⁷ Artículo 73.

Finalmente, durante este período, tanto el Mineduc como el municipio deben asumir costos. En efecto, el municipio debe asumir los compromisos financieros de los reemplazantes de cada docente calificado como “insatisfactorio”, los que seguirán percibiendo sus remuneraciones normales durante ese período. Esto implicará que en algunos municipios –de menos recursos– se haga muy difícil o definitivamente no se lleve a cabo esta medida. Asimismo, el Mineduc debe asumir costos para pagar las capacitaciones y planes de superación, aunque indudablemente ha tenido responsabilidad en la débil formación inicial a la que han tenido los docentes. Por lo tanto, se afecta directamente a los alumnos, ya que disminuyen los recursos para su educación.

d. Supresión de las horas que sirvan de acuerdo al PADEM⁶⁸

La supresión de horas se refiere a los casos donde, por efectos de (i) variación del número de alumnos de sector municipal; (ii) modificaciones curriculares; (iii) cambios en el tipo de educación que imparte; (iv) fusión de establecimientos educacionales; (v) reorganización de la entidad administrativa educacional, se reduce la cantidad de horas necesarias en una dotación. Cuando este sea el caso, ello debe quedar establecido en el Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), que es un instrumento de planificación anual que debe realizar cada municipio en septiembre del año anterior y necesita ser aprobado por el Concejo Municipal. En dicha planificación queda establecida la dotación docente para el año siguiente, por lo tanto, debe constar de la supresión de un número determinado de horas que afecten a uno o más docentes.

Para determinar a quiénes se les termina su contrato, la ley establece el siguiente orden: 1º Los contratados y que tengan 60 o más años si son mujeres o 65 o más años si son hombres; 2º Los titulares que tengan 60 o más años si son mujeres o 65 o más años si son hombres; 3º Los profesionales que, con independencia de su calidad de titulares o contratados, tengan salud incompatible para el desempeño de la función; 4º Se ofrece la renuncia voluntaria a quienes se desempeñan en la misma asignatura, nivel o especialidad de enseñanza en que se requiere disminuir horas y; 5º Los contratados y luego los titulares que, en igualdad de condiciones, tengan una inferior evaluación. En caso de igualdad absoluta de todos los factores señalados y si no se ejerce la opción de la renuncia voluntaria, decide el alcalde o el gerente de la corporación respectiva, según corresponda.

En consecuencia, existe poca flexibilidad y autonomía para seleccionar a los profesores a los cuales se les suprimirán horas. Por estas razones, es necesario otorgar a las municipalidades y corporaciones un mayor poder de decisión e injerencia en base a sus necesidades y sus tiempos. Lo anterior, debe basarse en requerimientos objetivos y técnicos para que, optimizando la gestión, no se cometan arbitrariedades.

⁶⁸ Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal.