

APUNTES LEGISLATIVOS



Nueva Política Nacional Docente: propuestas para aprovechar una oportunidad

Análisis del Proyecto de Ley que crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas (Boletín 10.008-4)

Verónica Cabezas
Facultad de Educación UC
Ignacio Irrarázaval
Centro de Políticas Públicas UC

Julio de 2015 > n° 29

Apuntes Legislativos es editado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Las opiniones emitidas en este documento son responsabilidad del autor y no representa necesariamente a la universidad.

Disponible en www.politicaspUBLICAS.uc.cl

Introducción

En el programa de gobierno de Michelle Bachelet se compromete la construcción de una carrera profesional docente que entregue a los educadores un marco legal donde se instale el desarrollo profesional y el desempeño de calidad como elemento central de la carrera docente. A partir de esto, el 20 abril de este año ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y modifica otras normas¹.

El proyecto de ley que analiza el presente documento tiene como fundamentos la mejora en la formación inicial, entendiendo esta como el aumento de la selectividad, la acreditación obligatoria de las instituciones que imparten la carrera de pedagogía y la formalización del proceso de inducción. Un segundo fundamento dice relación con hacer de la pedagogía una carrera más atractiva, por lo cual se potencia un desarrollo profesional que reconozca el buen ejercicio de esta junto con el aumento de las remuneraciones. Un tercer fundamento contempla el reconocimiento al trabajo en contexto vulnerable. Los dos últimos fundamentos del proyecto de ley se basan en el

aumento de las horas no lectivas y la universalidad.

Dichos fundamentos van en la dirección correcta ya que permiten el desarrollo de una buena política docente. Hay que tener en consideración que una política docente exitosa es aquella que mejora las oportunidades de aprendizaje de los niños y permite la construcción de confianzas entre el profesorado y el sistema educativo².

Cabe destacar que en la construcción de este proyecto de ley han existido diversas instancias de trabajo prelegislativo que han sido utilizadas como insumo para él articulado final. En particular, el Ministerio de Educación impulsó diversas formas de participación y diálogo con otros actores del sistema educacional. Fue en este contexto que, además de los diálogos realizados para toda la reforma educacional, la política docente tuvo sus propios espacios de participación ciudadana, tales como los diálogos gremiales con el Colegio de Profesores de Chile A.G., un encuentro con más de 20.000 profesores en enero de 2015³ y la recepción y análisis de las propuestas de “El

¹ Proyecto de ley boletín 10.008-04, a julio de 2015 en su primer trámite legislativo en la Cámara de Diputados.

² La construcción de confianza entre el profesorado y el sistema educativo se genera asegurando una capacidad profesional de todos los docentes con altos estándares y

entregando las condiciones adecuadas para el ejercicio: aumento de los salarios y horas no lectivas, a modo de ejemplo.

³ Se realizó un gran encuentro de manera simultánea en varias localidades a lo largo del país.

Plan Maestro”, iniciativa que articuló las deliberaciones y propuestas de 20 organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la educación.

La relevancia de este proyecto de ley radica en su potencial impacto en la calidad del sistema educacional, al sugerir la evidencia empírica que la calidad del profesor es el factor intraescuela más relevante a la hora de explicar diferencias entre la calidad de los aprendizajes de los alumnos (Kane et al, 2008; Aaronson et al, 2007) y donde la evidencia internacional ha demostrado que el techo de cualquier sistema educacional está en sus docentes (Barber y Mourshed, 2008). Además, a diferencia de otros aspectos de la reforma educacional en curso, existe un amplio consenso a nivel

nacional sobre la importancia que tienen los profesores en el desarrollo de habilidades y conocimientos en los estudiantes.

En el marco del actual debate sobre el presente proyecto de ley, este documento busca ser un aporte a la discusión nacional analizando las propuestas referentes a la formación inicial de profesores y selectividad, el proceso de inducción, el factor de las remuneraciones, los incentivos para trabajar en sectores de alta vulnerabilidad social y mecanismos excepcionales que faculten a otros profesionales desempeñar el ejercicio docente. De estos puntos se entregarán algunos lineamientos generales de propuesta de mejora al proyecto de ley.

Comentarios generales al proyecto de ley

1. Formación inicial docente: asegurar selectividad en carreras de la educación

La evidencia internacional es clara en señalar que la calidad de la formación inicial de los profesores resulta clave en el proceso educativo de los niños (Barber y Mourshed, 2008) incidiendo fuertemente en la valoración y atracción hacia las carreras de educación (Elige Educar, 2013).

Sin embargo, la realidad en Chile dista del ideal de calidad en la formación inicial docente. Evidencia sobre el valor agregado de estos programas y su calidad señala que los

conocimientos disciplinarios de los estudiantes de educación no presentan avances significativos entre el ingreso y egreso de ellos a la carrera. De hecho, los resultados de los egresados de la mayoría de estas instituciones se explicarían por su rendimiento previo y no necesariamente por la formación entregada durante la carrera (Manzi et al, 2011).

Estos bajos niveles se reflejan al mirar los niveles de acreditación de las facultades de educación: de los 863 programas de pedagogía existentes el 27,8% no está acreditado y solo 42,1% está acreditado por cuatro años o más⁴. Y si bien la acreditación es obligatoria, la falta de consecuencias de no estarlo ha hecho que un

⁴ Mensaje del proyecto de ley boletín 10.008-4.

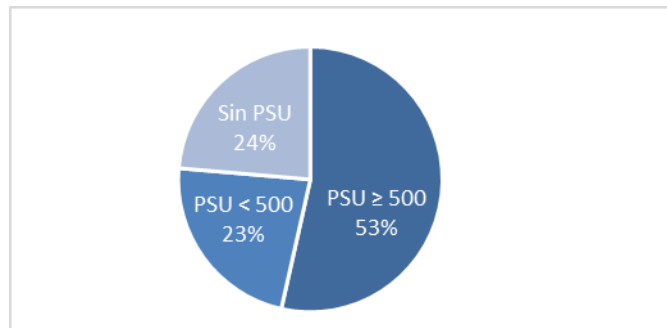
gran número de instituciones y programas no acreditados sigan impartiendo pedagogías.

En este sentido, el proyecto logra un gran avance al establecer que solo los programas acreditados podrán matricular nuevos alumnos a la carrera (Art 2º, numeral 2), lo cual permitirá mejorar el nivel promedio de los egresados de las carreras de pedagogía, al establecer estándares mínimos para los programas.

Un segundo factor que afecta negativamente la calidad de los procesos de formación inicial

docente es la capacidad de atraer a jóvenes talentosos y con vocación a las carreras de pedagogía. Si bien las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) ya se autoimpusieron un piso mínimo de 500 puntos hace algunos años, la realidad es que a cerca de la mitad de los matriculados en carreras de educación el año 2013 no se les exigió ningún puntaje PSU o tuvieron puntajes inferiores a los 500 puntos (ver Figura 1).

Figura 1: Distribución de la matrícula 2013 en carreras universitarias de pregrado de educación (n=19.432)



Fuente: elaboración propia a partir de las Bases Matriculados en Educación Superior 2013, PSU 2011 y 2012 y Egresados de Educación Media 2008-2012.

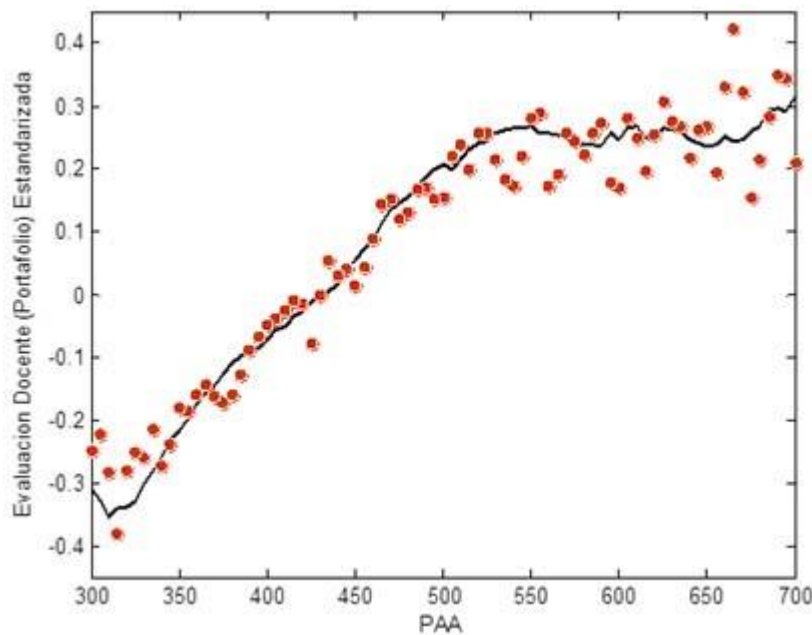
Para mejorar esta realidad, el proyecto de ley avanza en la dirección correcta al establecer gradualmente que para al año 2020 todas las universidades deberán seleccionar a sus alumnos de entre quienes estén dentro del 30% de mejor resultado en la PSU (550 puntos) o tener un promedio de notas de educación media dentro del 30% superior de su establecimiento. También se propone una tercera opción, que consiste en haber realizado un programa de preparación propedéutico reconocido por el Ministerio de Educación (Mineduc). Si bien esta medida va en la

dirección correcta, estimamos que estos niveles deberían ser aún mayores y diferenciados. Basándonos en la evidencia internacional, sabemos que los países líderes en educación tienen altos criterios de selectividad en sus programas de formación: Corea del Sur selecciona dentro del 5% superior en rendimiento académico de cada generación, Finlandia del 10% y Singapur del 30% (Barber & Mourshed, 2008). Por otra parte, existe evidencia nacional (Alvarado, Duarte y Neilson, 2011) que sugiere que docentes con hasta 500 puntos en la PSU obtienen significativamente

mejores resultados en el portafolio de la evaluación docente (ver Figura 2). Para el caso de ingreso exclusivo por ranking, la evidencia nacional (Gil, 2007), aún incipiente, indica que en el segmento del 8% de rendimiento superior de su generación los alumnos tienen ciertas características personales que les permitirían rendir de buena forma a pesar de no haber dado una buena PSU. Por lo tanto, **en relación al**

criterio de selección por ranking escolar parece razonable establecer, junto con el criterio que exige la pertenencia al 30% superior, un piso mínimo de 500 puntos en la PSU. Y para el caso de criterio de selección exclusivo por ranking, fijarlo **en el 5% superior de rendimiento escolar de manera inicial**, dado que no existe evidencia específica en carreras de educación.

Figura 2: Relación entre puntaje en la Prueba de Aptitud Académica (PAA) y la evaluación del portafolio



Fuente: Alvarado, Duarte y Neilson (2011).

Finalmente, si bien se reconoce como un avance el establecimiento de criterios académicos más selectivos, evidencia empírica y propuestas elaboradas para mejorar la formación inicial docente (Elige Educar, 2013), muestran que existen otros elementos no académicos que deberían ser tomados en consideración en los procesos de matrícula de

estudiantes escolares. La literatura internacional sugiere que un buen docente no se caracteriza solo por poseer una determinada condición, sino más bien por poseer un conjunto de características y habilidades que estarían asociadas a profesores efectivos (Darling-Hammond, 2007; Rockoff & Speroni, 2011; Rockoff et al, 2011; Dobbie, 2011). Es en

este sentido que **sugerimos buscar formas de fomentar la adopción de mecanismos alternativos y más complejos para el ingreso a carreras de la educación** y, específicamente, que el proyecto incorpore mecanismos que fomenten la innovación en los procesos de selección en facultades de educación, permitiendo evaluar, además del rendimiento académico, otros rasgos que puedan distinguir a un buen profesor.

2. Inducción al ejercicio docente: contextualizada y para todos

Los sistemas de inducción docente buscan establecer algún tipo de acompañamiento al profesor que recién se está iniciando en su vida laboral (Briton & Paine, 2008) y se ve enfrentado a múltiples tareas (e.j. conocer a sus estudiantes y la comunidad), problemas (e.j. dificultad de transferir los aprendizajes adquiridos en su formación inicial) y desafíos (e.j. desarrollar una identidad profesional) (Marcelo, 2009). Bajo distintos nombres, estos programas proporcionan al nuevo profesor apoyo para desarrollar las habilidades necesarias para desenvolverse en el contexto laboral en que comienza su carrera, los cuales en su mayoría muestran efectos positivos en la retención del profesor novel, mejoría en los resultados de sus alumnos y perfeccionamiento en prácticas docentes (Ingersoll & Strong, 2011). Su rol es clave ya que, además, se ha demostrado que el desempeño inicial de un docente sería altamente predictivo de su desempeño futuro (Rockoff, 2004).

Si bien la inducción es normalmente parte de los sistemas de desarrollo profesional docente en el mundo; solo en algunos casos están instaurados como un mecanismo formalizado

por la política pública. En la mayoría de los países, la inducción es una acción común de las escuelas, en la cual el trabajo de retroalimentación a los docentes se ha transformado en una de las prácticas fundamentales de mejora dentro de los establecimientos educacionales. Este trabajo se desarrolla principalmente mediante el desarrollo profesional asociado al trabajo de tutoría del equipo directivo (OCDE, 2015).

La Encuesta Talis de la OCDE (2013) muestra que en nuestro país hay una baja proporción de docentes que ha participado en un programa de inducción formal llegando solo al 36,6% de participación en programas de este tipo en comparación con el promedio de la OCDE que alcanza el 48,6%, Singapur (80%) o Japón (83,3%). Igualmente, son menos los docentes que reportan tener un mentor asignado al momento de la encuesta (4,5% v/s 12,8%). Por esta misma razón, son pocos los docentes que actúan como mentores (6,6% v/s 14,2%). Considerando la evidencia de los beneficios del acompañamiento de los profesores noveles y la realidad del contexto chileno, el proyecto de ley propone acertadamente crear un sistema de inducción voluntario para los docentes que comienzan su ejercicio profesional, constituyendo el primer intento desde la política pública por entregar mayor apoyo del Estado a los docentes noveles a través de un proceso coordinado que permitirá a estos contar con más apoyo y herramientas para ejercer su trabajo. En específico, el proyecto de ley establece una inducción sujeta a cupos anuales limitados a cargo del CPEIP, organismo que preparará mentores que acompañarán a los docentes noveles, quienes deberán dedicar seis horas semanales en promedio exclusivamente para el desarrollo de

actividades propias del proceso de inducción y no podrán tener un contrato por más de 38 horas. Se plantea que los profesores nóveles tendrán una asignación mensual de \$81.054 y los mentores recibirán \$1.105.280 anuales, pagados hasta en 10 cuotas, por cada profesor novel mentoreado (Art 1º, numeral 17). Sin embargo, al momento de considerar la experiencia internacional y nacional, **el proyecto debería ser perfeccionado con miras a establecer un nuevo sistema integral de inducción y mentorías** que cumpla con los siguientes criterios:

- Cada escuela deberá tener su plan de inducción de acuerdo a su realidad y necesidades, en concordancia con algunos lineamientos dados por la Agencia de la Calidad y con sistemas de apoyo desde el CPEIP⁵.
- Se debiera privilegiar en la asignación del docente mentor la pertenencia de este al mismo establecimiento educacional del profesor novel, dado que contar con un docente mentor familiarizado con la cultura escolar del establecimiento y sus dinámicas como con el contexto circundante, permitiría potenciar una inserción óptima del profesor novel al centro educacional al cual ingresa. Actualmente, se indica en el artículo 18N del proyecto de ley como uno de los criterios de asignación que el mentor tenga domicilio en una comuna que le permita realizar el proceso de mentoría con el docente novel. Sin embargo, no necesariamente el mentor externo al propio establecimiento del docente conoce el contexto y los desafíos de esa comunidad

específica. De esta forma se admite un proceso de retroalimentación continuo en el tiempo, que permite hacer un seguimiento periódico y constante a la labor del docente principiante. Así también el mentor interno no tiene que dejar muchas horas de aula, minimizando el impacto para la escuela. Cuando el sistema entre en régimen, los establecimientos con más de 500 alumnos (75% de los colegios) deberán tener obligatoriamente mentores certificados. Se fomentará que escuelas con menos profesores también tengan estos mentores, pero de no ser así se podrá apoyar con mentores externos al establecimiento de la misma comuna o cercana, o con métodos alternativos de acompañamiento inicial como sesiones grupales comunales de retroalimentación. En específico, esta justificación y ejemplos internacionales (Goldtrick, Osta, Barlin & Burn, 2012) permiten recomendar ajustar lo establecido en a) y b) del artículo 18N, a los siguientes criterios de asignación: a) Profesores del mismo nivel de enseñanza en el mismo establecimiento educacional, b) Profesores del mismo nivel de enseñanza en la misma comuna, c) Profesores en el mismo establecimiento educacional, d) Profesores en la misma comuna, e) Profesores en establecimiento de comunas cercanas.

- Los procesos de inducción también deben contemplar la posibilidad de que establecimientos más pequeños o de sectores rurales implementen mecanismos alternativos de acompañamiento a los profesores principiantes. Por ejemplo, un grupo de profesores nuevos de múltiples escuelas de una

⁵ En el marco de las visitas que ya realiza la Agencia de la Calidad, las cuales incluyen observaciones de aula y otros procesos previamente definidos. Se podría esperar que estas orientaciones den pie a acciones específicas de

apoyo y capacitación por parte del CPEIP, que debería tener una oferta de programas lo suficientemente amplia como para abordar la mayoría de las temáticas que salgan de las orientaciones de la Agencia.

comuna rural pueden reunirse semanalmente con un mentor de la comuna.

- Se debe establecer ciertos estándares mínimos del Plan de Mentorías, no solo en términos de actividades y/o aspectos administrativos a cumplir (artículo 18K del proyecto), sino que también estándares en función de la calidad de las mentorías. En relación a esto, la evidencia internacional (Britton et al, 2003; Arends y Rigazio Digilio, 2000 en Ortúzar, Flores, Milesi, Muller, Ayala, 2011) y la experiencia de la Fundación Enseña Chile de seis años con desarrollo de mentorías a profesores nóveles (Enseña Chile, 2015), sugieren que los contenidos y las estrategias de mentorías son elementos claves. Los contenidos de dichos planes de acompañamiento debiesen estar centrados en ayudar a la comprensión de la cultura propia de cada establecimiento⁶; establecimiento de metas que oriente su acción pedagógica y el trabajo con sus estudiantes, la formación de un ambiente de aprendizaje y la ejecución efectiva del docente principiante; esto junto con potenciar la capacidad de reflexionar sobre las propias prácticas y desarrollar habilidades emocionales que permitan enfrentar problemáticas propias del quehacer docente en los primeros años, promoviendo la retención de los profesores principiantes.

- La selección del mentor es clave para explicar el éxito de un profesor en su etapa inicial (Hobson, A., Ashby, P., Malderez, A., & Tomlinson, P., 2009). Sin embargo, un buen mentor no se basa exclusivamente en su experiencia y demostración de desarrollo

profesional, sino que debe poseer otro conjunto de habilidades relevantes en relación al acompañamiento de adultos. Por lo tanto, avalados en la literatura internacional y nacional (Goldrick et al, 2012; Marcelo, 2009; Rippon & Martin, 2006; Enseña Chile, 2015), se recomienda agregar dentro de los criterios en el Artículo 18M una entrevista desarrollada por el CPEIP, que asegure un nivel determinado de habilidades comunicacionales e interpersonales, así como capacidad de empatía y apertura con el otro.

- El tiempo de inducción debiera ser de tres horas a la semana: una hora de observación en aula, una hora de reflexión y retroalimentación, y una para actividades propias del proceso de inducción (asistir a seminarios, intercambio con otros docentes, entre otros). El proyecto de ley propone seis horas para estas labores, lo cual excede lo necesario para un acompañamiento costo-efectivo. La experiencia de New Teacher Center, institución en Estados Unidos con especialización en el trabajo de mentorías, describe como uno de sus aprendizajes la importancia del tiempo de trabajo del mentor con el profesor principiante. Para esto propone que tanto el mentor como el docente novato deberían tener de 1,25 a 2,5 horas a la semana para el desarrollo de actividades de mentoría rigurosas, entre las cuales se encontrarían la observación de clases, la reflexión y retroalimentación focalizada en los procesos de enseñanza-aprendizaje (New Teacher Center, 2011).

⁶ Modelo educativo, proyecto institucional, aspectos administrativos, entre otros.

- En esta misma línea, el proyecto de ley no establece el número de horas que se requerirían para el trabajo del docente mentor. Solo se menciona que podría tener un máximo de tres docentes principiantes a su cargo. Frente a este vacío se recomienda establecer de forma explícita un número de horas para el docente mentor en este rol, de al menos cuatro horas semanales por cada profesor novel, que permita garantizar un tiempo de calidad para el desarrollo de este proceso.

- Los planes de inducción deben ser de público acceso a la Agencia de la Calidad y el CPEIP. Estos, en coordinación, pondrán a disposición planes de inducción para los colegios, generales y contextualizados.

- Por último, se deben buscar los mecanismos para que la información recolectada de los planes de mentorías y su sistema de evaluación puedan llegar a las facultades de educación y así retroalimentar el proceso de formación inicial. En tal sentido, se recomienda agregar un artículo que promueva la vinculación de los planes de inducción con la investigación de las facultades de educación.

Finalmente, **es fundamental que la propuesta del proyecto de ley consagre la inducción como un derecho y deber, y no como una posibilidad**

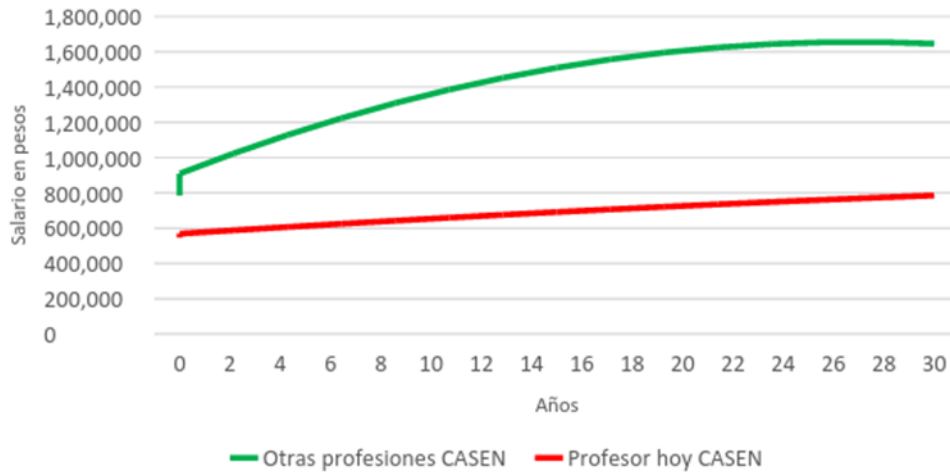
para algunos. De esta forma, se mejorará su práctica pedagógica, la efectividad docente, así como la retención y una mejor inserción en la cultura educativa y del contexto. En específico, priorizar el acceso a un mentor a profesores nóveles con más horas de contrato podría implicar que docentes de asignaturas de especialidades con menos horas curriculares – y por lo tanto de contrato– como son arte, tecnología, educación física, entre otras, queden relegados por docentes de asignaturas con más horas curriculares.

3. Sistema de desarrollo profesional: atractivo y que reconozca mérito

Quizás el elemento central que afecta el estado de la profesión docente es lo poco atractiva y valorada que es la carrera (Centro de Políticas Públicas UC y Elige Educar, 2012). En específico, la proyección salarial de quienes optan por pedagogías está muy por debajo de otras carreras donde un profesor gana, en promedio, un 55%⁷ menos de lo que ganan profesionales de otras carreras comparables (ver Gráfico 1). Lo cual se ha revelado como una de las causas de que al quinto año de ejercicio ya el 40% de los docentes haya decidido dejar la sala de clases (Valenzuela & Sevilla, 2011).

⁷ Es el 55% en promedio ponderado, cálculo realizado en base a resultados CASEN 2013 e Idoneidad Docente 2014.

Gráfico 1: Comparación de la trayectoria salarial actual de los docentes con otras profesiones similares



Fuente: elaboración propia a partir de datos CASEN 2014.

Dada la necesidad de cambiar esta realidad, el proyecto de ley contempla el aumento de salario, principalmente a través de dos vías:

A. Bonificación de Reconocimiento Profesional: este consta de un monto fijo mensual de \$228.258 por el título profesional más \$76.086 si se tiene alguna mención. Se percibe completo si se está contratado por 30 o

más horas. En caso contrario, es proporcional a las horas de contrato.

B. Asignación de Tramo de Desarrollo Profesional (ATDP): es una asignación asociada al tramo de la carrera profesional en el que se encuentra el docente. La asignación es un proporcional a los bienes (con un máximo de 15) y a las horas de contrato (máximo 44 horas semanales) de los siguientes montos por tramo:

Inicial	Temprano	Avanzado	Superior	Experto
\$299.992	\$330.000	\$511.500	\$792.836	\$1.228.876

Si bien la remuneración inicial de los educadores de acuerdo al proyecto de ley en discusión alcanzará una cifra cercana a los

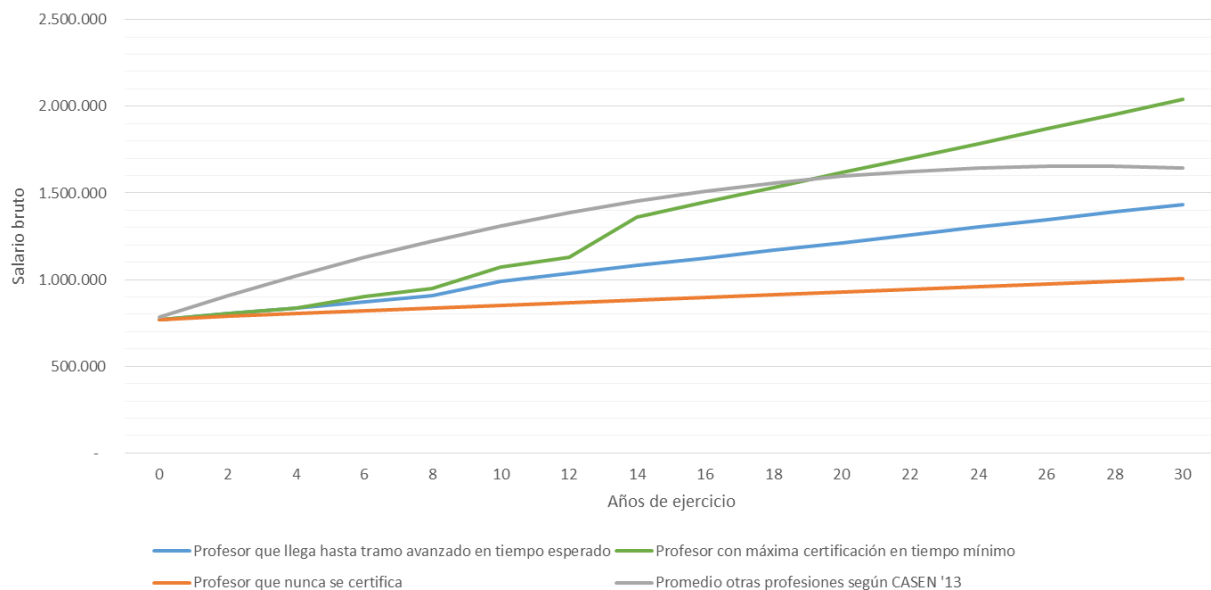
\$800.000 mensuales brutos (para un contrato con 37 horas), **la curva de progreso de las remuneraciones, dado el diseño de la**

Asignación de Tramo, no es suficientemente atractiva para los futuros profesores ni para los docentes con pocos años de ejercicio.

Al ser la ATDP proporcional a los bienios de ejercicio, su monto durante los primeros años de experiencia es muy bajo, independiente del tramo de desarrollo en el que se encuentre. Por ejemplo, al sexto año de ejercicio un profesor en el tramo Inicial obtiene una ATDP de \$59.998, mientras que uno en etapa Avanzado, recibirá \$102.300, es decir, solo \$42.302 de diferencia.

Como se ve en el Gráfico 2, hasta el año 12 la curva de aumento de remuneraciones según los resultados de sus evaluaciones es muy plana en contraste con el promedio de las otras carreras, haciendo poco atractiva la docencia. Además, es particularmente plana durante todo el ejercicio profesional para los docentes que alcancen el tramo Avanzado en el tiempo esperado, lo que representaría –de acuerdo a las expectativas del Ministerio de Educación– la realidad del 50% de los profesores cuando la ley entre en régimen.

Gráfico 2: Trayectoria salarial docente propuesta en el proyecto de ley de carrera docente⁸



Fuente: elaboración propia a partir de datos CASEN 2014.

En base a lo anterior se torna necesario abordar este problema a través de la

modificación al artículo primero, número 28) del proyecto de ley, que crea la ATDP.

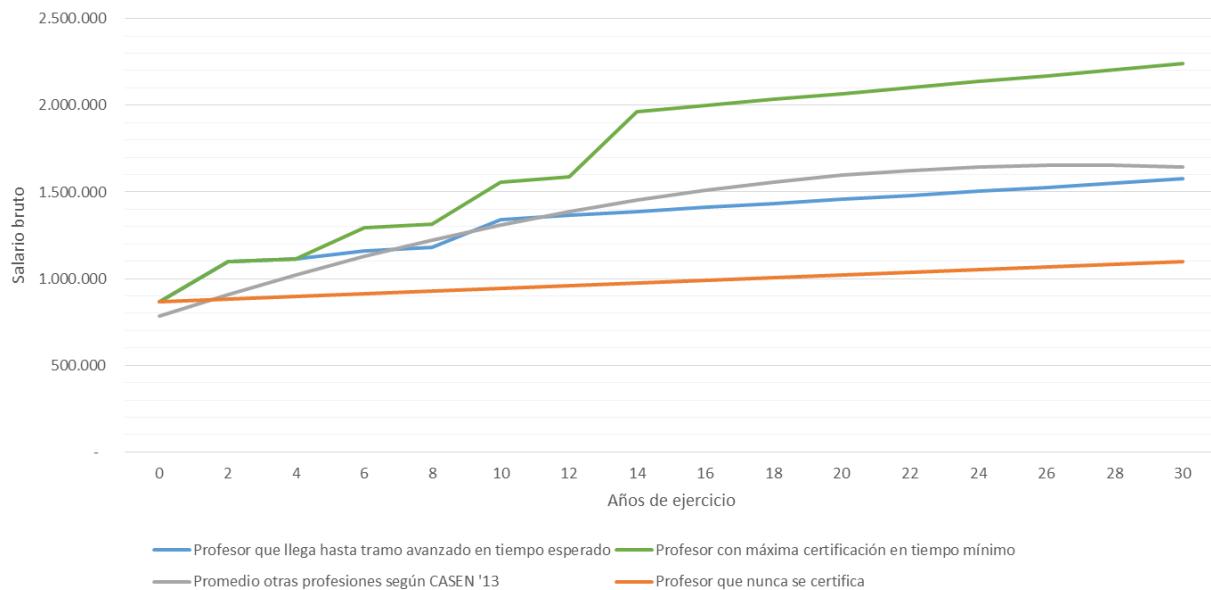
⁸ Salario bruto considerando 37 horas de contrato, sin asignación de zona, SNED, asignación de concentración de alumnos prioritarios promedio ni otras asignaciones.

Se propone que para fomentar la certificación de competencias durante los primeros años de ejercicio, y hacer la carrera más atractiva para jóvenes con talento y vocación, la ATDP debería contener dos componentes: uno proporcional a los bienes y otro fijo. Es decir, la asignación se calcula como la suma de (a) un valor proporcional a las horas de contrato y a los bienes y (b) de un monto base solo proporcional a la hora de contrato. En concreto, se busca una ATDP modificada, donde se conserven los montos máximos propuestos para cada tramo, manteniendo un 25% de su valor proporcional tanto para las horas de contrato como para los bienes, pero

estableciendo que el 75% restante sea proporcional solo a las horas de contrato y no a los bienes.

En el Gráfico 3 se puede apreciar que las trayectorias salariales esperadas de una ATDP modificada permitirían mantener un equilibrio entre el reconocimiento a la experiencia y el atractivo salarial para los primeros años de ejercicio. De esta forma, se puede observar que durante los primeros 10 años de ejercicio, tanto la trayectoria esperada como la trayectoria ideal, se acercan al promedio de otras profesiones, permitiendo un ascenso atractivo en las remuneraciones.

Gráfico 3: Trayectoria salarial docente con ATDP modificada



Fuente: elaboración propia a partir de datos CASEN 2014⁹.

⁹ Salario bruto considerando 37 horas de contrato, sin asignación de zona, SNED, asignación de concentración de alumnos prioritarios promedio ni otras asignaciones.

El costo de esta modificación al proyecto de ley analizado es cercano a los USD\$500 MM anuales (USD\$ 503.520.290/año) adicionales.

Tal como sugiere la evidencia comentada, es fundamental hacer esta modificación y así acelerar el progreso salarial en los primeros años de ejercicio según el nivel de desarrollo profesional para hacer más atractiva la profesión docente, contribuyendo a la retención de profesores destacados y a acercar a las carreras de pedagogía a estudiantes de alto desempeño académico. Sugerimos que esto se haga estableciendo que la ATDP tenga un componente fijo y otro variable, lo cual permitirá que a los profesores de calidad se les reconozca de manera importante su desarrollo profesional docente.

4. Contextos de vulnerabilidad: fomento al trabajo en contextos vulnerables

Los resultados del SIMCE 2015 recientemente presentados vuelven a demostrar la brecha que existe entre los niños de Chile según grupo socioeconómico, evidenciándose diferencias de hasta 76 puntos en los promedios SIMCE de Matemática en 6° básico¹⁰.

Lo anterior se ve correlacionado con la evidencia que da cuenta de que los profesores formados en programas de mejor nivel (según acreditación, tipo y años de estudios), se

encuentran trabajando mayormente en colegios de mejor nivel socioeconómico (Paredes et al, 2013).

Esta realidad fue recogida en parte por el proyecto de ley el cual reemplaza la actual Asignación por Desempeño en Condiciones Difíciles (artículo 50 del estatuto docente) por la Asignación de Reconocimiento por Docencia en Establecimientos de Alta Concentración de Alumnos Prioritarios (ARDEACAP), la cual será igual al 40% de la Asignación de Tramo de Desarrollo Profesional (ATDP) a la que tenga derecho el docente y se entregará solo en caso de que el establecimiento tenga al menos un 60% de concentración de alumnos prioritarios (Artículo primero, numeral 29), según los criterios de la Ley SEP. En el caso de establecimientos rurales con una concentración de prioritarios entre 45% y 60%, se entregará una asignación de un 10% de la asignación de tramo. A través de esta asignación se reconoce la mayor dificultad de educar en contextos con mayor vulnerabilidad y la importancia de contar con docentes de mejor desempeño en estos sectores.

Sin embargo, es importante mencionar que la ARDEACAP está directamente relacionada con los bienes, por lo que durante los primeros años de ejercicio la ARDEACAP es de \$8.000 al mes en el mejor de los casos (44 horas de contrato). De acuerdo a lo anterior, es posible

¹⁰ Se observan diferencias de 62 puntos entre GSE en promedio Simce Matemática de 4° Básico. En los

promedios de Simce Lectura se observan diferencias de 53 puntos en 2° y 4° básico y 48 puntos en 6° básico.

sostener que esta asignación sería insuficiente para atraer docentes a contextos difíciles.

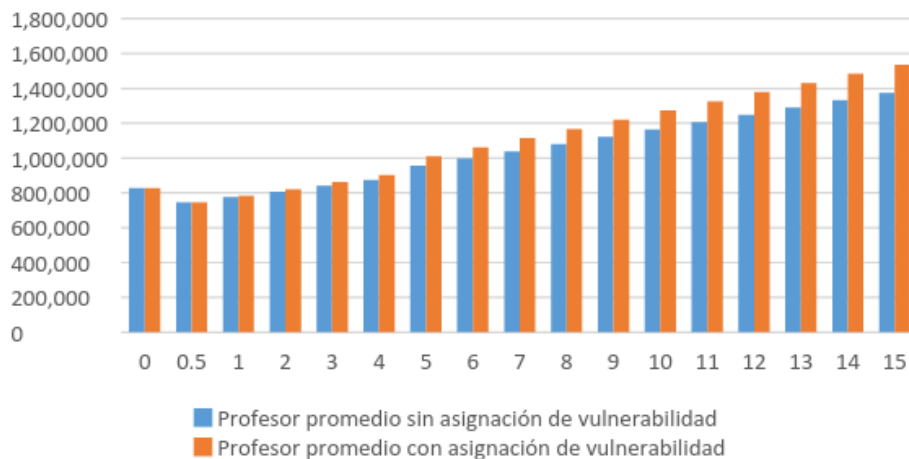
De igual manera cabe precisar que luego de seis años de ejercicio aquel profesor que logró llegar a la etapa Avanzado (donde se concentrarán el 50% de los docentes, según las proyecciones del Mineduc¹¹) recibirá tan solo \$40.920 al mes como reconocimiento al desempeño en condiciones difíciles¹². Y en el caso de la ARDEACAP recién luego de 22 años de ejercicio empieza a marcar una diferencia en la remuneración (Gráfico 4).

Si a todo lo anterior sumamos que la tasa de retención de profesores de buen desempeño

tras cuatro años en un colegio es significativamente menor en los establecimientos de mayor vulnerabilidad (Rivero, 2015)¹³, **se concluye que los mecanismos propuestos por el gobierno en este tema son insuficientes para lograr su objetivo.**

Por otro lado, al ser el valor de la asignación un porcentaje de la ATDP y no de la Renta Básica Mínima Nacional (RBMN), su monto no es suficientemente alto para ser un reconocimiento atractivo, tal como muestra el Gráfico 4.

Gráfico 4: Comparación de salarios con y sin asignación de vulnerabilidad propuestos en el proyecto de ley¹⁴



¹¹ Proyecto de Ley de Política Nacional Docente. Disponible en: <http://camara.cl/pdf.aspx?prmID=33246&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

¹² Se debe tener presente que actualmente un profesor del tramo I del AEP obtiene \$60.000 más al mes si trabaja con más de 60% de alumnos prioritarios.

¹³ Mientras en los colegios de nivel socioeconómico alto el 56% de los profesores de buen desempeño se

mantienen, en los colegios de nivel socioeconómico más bajo solo el 28% de los profesores de buen desempeño se quedan (Rivero, 2015).

¹⁴ Como profesor promedio se hace referencia a uno que llega hasta el tramo Avanzado en el tiempo esperado por el proyecto de ley, es decir, demorándose 2 años en alcanzar al tramo Inicial, 6 años el Temprano y 10 años el Avanzado.

Fuente: elaboración propia en base a Boletín 10.008-4.

La evidencia señala que la inequidad en la distribución de docentes en establecimientos de diferente nivel socioeconómico comienza con la elección del primer empleo y se va acentuando con el tiempo. Profesores con mejores resultados en la Prueba Inicia, con especialización en educación media y de mejores colegios y facultades de educación, tienen una mayor probabilidad de elegir como su primer empleo establecimientos con alumnos con mejores desempeños y que atienden alumnos de familias con nivel socioeconómico más alto. Si bien existe movilidad posterior que acentúa el problema, al cambiarse docentes más calificados a establecimientos con mejores características, esta va disminuyendo considerablemente según años de experiencia, y cerca del 70% de esa movilidad se da dentro de un mismo tipo de dependencia (Bascopé y Meckes, 2012; Rivero, 2015; Cabezas, et al, 2011).

Es por esto que **es fundamental que el proyecto de ley incorpore incentivos robustos para mejorar la atracción de docentes con mejor formación y desempeño a establecimientos de mayor vulnerabilidad desde el primer año del ejercicio docente**, y una vez que se tenga información de su desempeño, dejarlo sujeto a buenos resultados en las evaluaciones correspondientes. **La asignación para fomentar el trabajo en condiciones difíciles no es suficiente para contrarrestar las mejores condiciones existentes en establecimientos de mejor nivel socioeconómico.**

Otro elemento que merece ser reconsiderado es el criterio para acceder a esta asignación.

Actualmente está señalado en el proyecto el criterio fijo, que es que el establecimiento en que se ejerza tenga un 60% de alumnos prioritarios. Sin embargo, este criterio deja sin reconocer que la vulnerabilidad es más extensiva y no tiene un límite específico. Para determinar la vulnerabilidad –y por tanto los beneficiarios de la asignación–, el proyecto de ley considera la concentración de alumnos prioritarios, a diferencia de la Asignación por Desempeño en Condiciones Difíciles, que junto con lo anterior contempla aspectos del contexto del alumno como también del establecimiento, tales como como aislamiento, Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE), delincuencia y otros factores.

En base a lo anterior, **serían esperables mejoras en el proyecto de ley específicamente en relación con la Asignación de Reconocimiento por Docencia en Establecimientos de Alta Concentración de Alumnos Prioritarios** en función de los siguientes principios:

- Se debe buscar reconocer con más fuerza económicamente a los docentes de mejor desempeño que ejerzan en sectores vulnerables, por lo que la asignación debería estar asociada al tramo en el que se encuentren, tanto para determinar el monto de la asignación como su pertinencia. Con la sola excepción de los profesores que recién ingresan al sistema, a quienes se debe incluir en este beneficio porque, como se ha mencionado anteriormente, el primer empleo es clave en determinar trayectorias docentes.
- De igual manera se debe desvincular la ARDEACAP de los años de servicio, a fin de

fomentar que profesores jóvenes con buenos resultados en las evaluaciones vayan a colegios con mayores índices de vulnerabilidad. También buscar que la trayectoria salarial de los buenos profesores se parezca a la que siguen otras profesiones, con incrementos considerables dentro de los primeros años de carrera.

- En caso de que se use la concentración de alumnos prioritarios, se debe utilizar como instrumento para asignar ARDEACAP los mismos criterios que establece la Ley SEP, que distingue las escuelas de acuerdo a alumnos prioritarios según los siguientes tramos: entre 15% y menor a 30%, entre 30% y menor a 45%, entre 45% y menor a 60%, y mayor o igual a 60%. Con el objetivo de reconocer el carácter continuo de la vulnerabilidad siendo así coherente con las otras políticas existentes.

En concreto, se propone que se establezca un sistema de reconocimiento a trabajar en contextos vulnerables que contemple dos dimensiones: (a) el nivel de vulnerabilidad y (b) el desempeño en el proceso de certificación. Así, el profesor con mejores calificaciones y que se desempeñe en los establecimientos más vulnerables debería obtener el máximo de esta asignación, que corresponderá al 100% de la RMBN. En la dimensión de vulnerabilidad cabría esperar que el reconocimiento sea proporcional a la subvención de concentración de alumnos prioritarios que establece la Ley SEP, utilizando los tramos ya existentes. El tramo más vulnerable obtendría el 100% del beneficio y el menos vulnerable 0%.

En el caso de los docentes nóveles que ingresen a trabajar a establecimientos con concentración de alumnos prioritarios superior a 45%, se les otorgará una asignación

equivalente al monto del actual bono de inducción por el periodo de dos años (adicional a la mentoría como a la asignación monetaria correspondiente). Posterior a los dos años, debe demostrar avance en el sistema de desarrollo.

Las modificaciones que se sugieren al proyecto de ley analizado en este punto tienen un costo estimado de US\$164 millones por sobre los US\$212 establecidos en el proyecto de ley para este ítem. En el escenario más extremo, en que absolutamente todos los profesores con altas calificaciones van a los establecimientos más vulnerables, el costo sería de US\$491 millones. Sin embargo, ese escenario es prácticamente imposible, ya que pensar que el incentivo económico es el único factor que se considera al tomar una decisión de ese tipo es en extremo simplista. El incentivo ayuda a por lo menos compensar los costos de ejercer en contextos de mayor complejidad.

Cabría esperar que las propuestas acá realizadas logren llevar a los docentes de mejor desempeño a los sectores de mayor vulnerabilidad desde el inicio de su vida profesional, debido a que estos tienen una mayor posibilidad de movilizarse a sectores que le son más desafiantes.

5. Profesionales no docentes: establecer mecanismos excepcionales

Dadas las complejidades y relevancia de la labor, no cualquier persona puede ejercer la docencia. En esa línea, la derogación del artículo 46g de la Ley General de Educación es una señal positiva que releva la profesión docente, al no permitir que cualquier

profesional o licenciado con ocho semestres de estudios pueda hacer clases durante cinco años, pues el ejercicio docente debiera ser exclusivamente para quienes han adquirido las competencias profesionales para ello. Sin embargo, la mera derogación de este artículo no soluciona –sino más bien profundiza– cuatro problemas: 1) La falta de docentes de ciertas asignaturas a nivel nacional (como en física y química), la que es más aguda y amplia en zonas rurales y extremas; 2) La falta de profesores de especialidad en liceos técnico profesionales, donde la mitad de quienes imparten la docencia no cuentan con el título de pedagogía; 3) No se hace cargo de que actualmente existen profesores titulados que recibieron una formación de baja calidad (a raíz de las escasas exigencias que ha establecido el Estado en la educación superior), y esta realidad hace que en algunos sectores, especialmente los más vulnerables, sea difícil contratar docentes idóneos. Dicha situación puede ser subsanada, temporalmente, por profesionales no docentes que comprueben poseer las habilidades y conocimientos necesarios; y 4) El hecho de que el decreto de la LOCE 352, ha permitido que

alrededor de 7.000 personas estén ejerciendo la docencia sin dar cuenta de ningún nivel mínimo de competencias, además de tener altas exigencias burocráticas que hacen largos y menos eficientes los procesos de selección de docentes.

Se sugiere abordar estos cuatro problemas mencionados estableciendo una indicación que a través de mecanismos excepcionales faculten a otros profesionales a desempeñar el ejercicio docente, certificando un alto rendimiento en su carrera de origen y por un tiempo acotado; y que durante su ejercicio se sometan a las mismas certificaciones que el resto de los docentes. Posterior a cumplirse el plazo de autorización, deberán acreditar formación formal para continuar ejerciendo en el aula. Por último, considerando la importancia de atraer a personas talentosas a estudiar carreras de educación, este mecanismo excepcional puede facilitar que otros profesionales de alto nivel que han descubierto una vocación tardía por la docencia puedan posteriormente ingresar a programas de formación pedagógica.

Conclusiones

En términos generales podemos establecer que este proyecto tiene una muy buena base conceptual y estratégica para abordar una política nacional docente, con un potencial ilimitado que permitirá mejorar las condiciones de enseñanza de los escolares chilenos. Como mencionamos con anterioridad, este proyecto trata por primera vez una propuesta sistemática y universal respecto al sistema de desarrollo profesional de los docentes.

Constituye claramente un avance y mejoría respecto a la situación actual, no solo en términos de las remuneraciones, sino en varios de los principios y conceptos fundantes de este que están contenidos en el mensaje del ejecutivo. Sin embargo, consideramos que el proyecto requiere incorporar varios aspectos que se han detallado en este documento y que buscan precisamente poder cumplir con los fundamentos de este.

En relación con la formación inicial docente y selectividad, las medidas propuestas en el proyecto de ley van en la dirección de fortalecer la calidad de los programas de formación inicial. Tal como se ha desarrollado en el presente documento se sostiene que estas deben aumentar los niveles de selectividad a los programas junto con la búsqueda de formas de adopción de mecanismos alternativos para el ingreso de jóvenes a la carrera de educación.

En cuando a la inducción al ejercicio docente es posible sostener que el proyecto debe ser perfeccionado a fin de establecer un nuevo sistema integral de inducción y mentorías, fomentando el desarrollo al interior de las escuelas, donde estas sean consagradas como un derecho y deber, a fin de mejorar la práctica pedagógica.

El proyecto de ley en cuanto al sistema de desarrollo profesional docente es insatisfactorio, ya que la curva de progreso de las remuneraciones no es lo suficientemente atractiva para los docentes. En base a esto, se sugiere darle mayor peso al avance en los tramos de la carrera profesional independiente de los años de experiencia donde la ATDP contenga un componente proporcional a los

bienios y otro fijo. El costo a la modificación propuesta es cercano a los USD\$500 MM anuales adicionales.

Lo anterior se sustenta en la necesidad de aumentar la diferencia salarial en los primeros años de ejercicio de la profesión docente a fin de hacerla más atractiva.

En relación al fomento del ejercicio docente en condiciones difíciles, es fundamental que el proyecto incorpore incentivos que apunten a mejorar la atracción docente con mejor formación y desempeño a establecimientos de mayor vulnerabilidad desde el primer año de ejercicio. Cabría esperar por tanto mejoras en la Asignación de Reconocimiento por Docencia en establecimientos de Alta Concentración de Alumnos Prioritarios. El costo asociado de esta modificación sugerida al proyecto de ley tiene un costo estimado de US\$164 millones por sobre los US\$212 ya establecidos en este.

Finalmente, se sugiere incorporar mecanismos excepcionales que faculten a otros profesionales con alto nivel de competencias, desempeñar el ejercicio docente por un tiempo acotado, como forma de abordar la escasez de profesores, distribución desigual de calidad docente y la atracción de vocación tardía.

Principales contenidos del proyecto de ley

- El proyecto de ley establece dentro de sus objetivos mejorar la Formación Inicial aumentando los requisitos para la selección de estudiantes de pedagogía. Entre estos se establece que para impartir carreras de pedagogía y otorgar títulos profesionales de profesores o educadores las universidades deberán contar con la acreditación institucional y de sus respectivos programas y carreras de pedagogías.
- Siguiendo con el objetivo anteriormente planteado se considera aplicar de manera obligatoria una evaluación diagnóstica en el cuarto año de la carrera, a fin de obtener información sobre el proceso formativo que llevan a cabo las universidades, a fin de identificar las fortalezas y debilidades y establecer una política para la mejora continua de las mallas curriculares y programas de formación de profesores y profesoras.
- El proyecto de ley aumenta la selectividad considerando una combinación de puntaje de la Prueba de Selección Universitaria promedio (Lenguaje y Matemáticas) y su promedio de notas de egreso de enseñanza media.
- De manera complementaria, avanza a establecer modelos de captación temprana de jóvenes con intereses y talentos pedagógicos, de manera de enriquecer los procesos de incorporación de estudiantes de pedagogía y el reconocimiento de las capacidades de desarrollo de la formación docente temprana.
- El proyecto de ley busca apoyar la inserción laboral de los profesionales de la educación, estableciendo y regulando un sistema de inducción para profesores principiantes, apoyado a través de mentorías, orientado a desarrollar su autonomía profesional y facilitar su inserción en las comunidades educativas que adscriben al sistema de desarrollo profesional docente.
- A través del sistema de inducción el proyecto de ley busca generar dispositivos de acompañamiento a la construcción temprana de la profesionalidad docente e incidir sustantivamente en la disminución del porcentaje de deserción del sistema escolar de los profesores principiantes.
- Otro aspecto considerado por el proyecto de ley es el desarrollo permanente de políticas de formación para el desarrollo profesional de los docentes. El cual se basa en el fortalecimiento de las capacidades profesionales en un contexto de un

sistema de desarrollo profesional, a fin de mejorar sus capacidades de guiar y dirigir los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos como también reforzar el ejercicio de su profesionalidad.

- El proyecto de ley crea un Sistema de Desarrollo Profesional Docente, el cual promueve el avance de los profesionales de la educación hasta un nivel esperado de experiencia, competencias y conocimientos, de igual manera ofrece una trayectoria profesional atractiva en la función de aula. El desarrollo profesional docente está estructurado en tres tramos que culminan con el nivel de desarrollo esperado para un buen ejercicio de la docencia y, en dos tramos de carácter voluntario para aquellos docentes que, una vez alcanzado el nivel esperado, deseen potenciar su desarrollo profesional. El ingreso al sistema de desarrollo profesional y de avance de un tramo al siguiente se realiza mediante un proceso de certificación, el cual utiliza dos instrumentos, una prueba que evalúa los conocimientos disciplinarios y un portafolio enriquecido que registra evidencias sobre sus competencias pedagógicas. En relación con el aumento de las horas no lectivas, el proyecto de ley establece un aumento gradual de las horas no lectivas para los contratos docentes indispensable para mejorar las condiciones de trabajo de los docentes y avanzar a una educación de calidad.

Referencias

Aaronson D; Barrow L; Sander W., 2007. Teachers and Student Achievement in the Chicago Public High Schools. [Journal of Labor Economics, 2007, vol. 25, no. 1]

Alvarado M, Duarte F y Neilson C., 2011. Efectos Beca Vocación de Profesor. Centro de Estudios. Ministerio de Educación.

Barber M, Mourshed M., 2008. Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. PREAL N°41.

Britton, E. D., Paine, L., & Raizen, S. (Eds.), 2003. Comprehensive teacher induction: Systems for early career learning. Springer Science & Business Media.

Cabezas, V;Gallego, F;Santelices, V;Zarhi, M., 2011. Evidencias para Políticas Públicas en Educación: Selección de Investigaciones Quinto Concurso FONIDE. Páginas 253-299.

Centro de Políticas Públicas UC y Elige Educar, 2012. Propuestas para una carrera docente. Santiago, Chile. Consultado en <http://www.politicaspublicas.uc.cl/media/publicaciones/pdf/20120130122547.pdf>

Darling-Hammond, L. 2007. Recognizing and enhancing teacher effectiveness: A policymaker's guide. In L. Darling-Hammond and C. D. Prince (eds.), Strengthening teacher quality in high-need schools—policy and practice. Washington, DC: The Council of Chief State School Officers.

Dobbie, W., 2011. Teacher Characteristics and Student Achievement: Evidence from Teach for America. Harvard University, Cambridge, MA. Disponible en: <http://blogs.edweek.org/edweek/teacherbeat/teachercharacteristicsjuly2011.pdf>.

Elige Educar, 2013. Propuesta de mejora en la formación docente. Disponible en: <http://www.eligeeducar.cl/ee/wp-content/uploads/2013/06/Propuestas-de-Mejora-en-la-Formaci%C3%B3n-Docente.pdf>

Enseña Chile, 2015. Mentoría a profesores en etapa inicial: Aportes a la política pública. Documento de trabajo. Disponible en: <http://www.ensenachile.cl/descargas/>

Gil, F., 2007. Acceso a las universidades, una propuesta. Foro Nacional. Educación de Calidad para todos.

Goldrick, L., Osta, D., Barlin, D., & Burn, J., 2012. Review of state policies on teacher induction. New Teacher Center. Retrieved August, 3, 2012.

Hobson, A. J., Ashby, P. Malderez, A, and Tomlinson, P.D., 2009. Mentoring beginning teachers: what we know and what we don't. Teaching and Teacher Education: An International Journal of Research and Studies, 25(1), 207-216.

Ingersoll R, Strong M., 2011. The Impact of Induction and Mentoring Programs for Beginning Teachers: A Critical Review of the Research. Review of Education Research. Vol. 81(2), 201-233.

Kane, T; Rockoff J; Staiger D., 2008. What does certification tell us about teacher effectiveness? Evidence from New York City.

Economics of Education Review 27 (2008) 615-631.

Marcelo, C., 2009. Los comienzos en la docencia: un profesorado con buenos principios. Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado. Vo. 13 No 1 pp.1-25.

Meckes, L., & Bascopé, M., 2012. Uneven Distribution of Novice Teachers in the Chilean Primary School System. Education Policy Analysis Archives, 20(30).

Manzi J, González R, Sun Y., 2011. La Evaluación docente en Chile. Jorge Manzi, Roberto González, Yulan Sun, editors. Santiago, Chile: MIDE UC.

New Teacher Center, 2011. High Quality Mentoring & Induction Practices. Recuperado el 14 de mayo de 2015 en: <http://education.ky.gov/teachers/tq/Documents/HighQualitymentoringandInductionPractices-NTC.pdf>.

OCDE, 2015. Reformulando la carrera docente en Chile. Evidencia internacional seleccionada. Disponible en: <http://www.oecd.org/chile/Reformulando-la-carrera-docente-en-chile.pdf>

OCDE, 2013. Encuesta Talis.

Ortúzar, S., Flores, C., Milesi, C., Müller, M., & Ayala, P., 2011. Diseño de un programa de inducción en Chile para profesores en sus primeros años de ejercicio docente. Concurso Políticas Pública, Centro Políticas Públicas UC.

Paredes, R.; Cabezas, V.; Bogolasky, F. & Zarhi, M., 2013. Evidencias para Políticas Públicas en Educación. Páginas 35-90.

Rivero, R., 2015. The link of Teacher Career Paths on the distribution of high qualified teachers: A Chilean Case Study. *Education Policy Analysis Archives*, 23 (78).

Rippon, J. H.; Martin, M., 2006. What makes a good induction supporter? *Teaching and Teacher Education*, 22, 84-99.

Rockoff, J., Jacob, B., Kane, T., & Staiger, D., 2011. Can You Recognize an Effective Teacher When You Recruit One? *Education Finance and Policy*, 6 (1), 43-74.

Rockoff, J., & Speroni, C., 2011. Subjective and Objective Evaluations of Teacher Effectiveness, *American Economic Review*, 100(2): 261-66. DOI:10.1257/aer.100.2.26

Rockoff, J., 2004. The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data. *American Economic Review*, 94, 2, 247-252.

Valenzuela, J. P. & Sevilla, A., 2011. Estimación de la segregación escolar entre los países participantes de PISA 2009. Borrador. Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE), Universidad de Chile.