

Hacia reformas de segunda generación en educación

SYLVIA EYZAGUIRRE

- La reforma de educación, recientemente anunciada por el Gobierno, debe comprenderse en el marco de lo que se ha venido haciendo en los últimos 20 años. Habiendo avanzado en cobertura, años de escolaridad e infraestructura, urge preocuparse ahora por elevar la calidad y la equidad de la enseñanza que estamos entregando.
- Los dos proyectos de ley presentados por el Gobierno tienen por objetivo mejorar la calidad y equidad de la educación escolar y restablecer el prestigio de la profesión docente en nuestro país por medio del fortalecimiento de los sostenedores y directores y del aumento en las exigencias e incentivos de los docentes y futuros docentes de establecimientos escolares subvencionados.
- El proyecto de ley sobre calidad y equidad de la educación aborda la estructura de responsabilidad de los establecimientos escolares municipales y las condiciones laborales de los docentes de dichos establecimientos, modificando el Estatuto Docente. Este conjunto de medidas busca modernizar el Estatuto, otorgando mayor autonomía y responsabilidad a los sostenedores, jefes del DAEM y directores de los establecimientos educacionales municipales, y haciendo a la profesión docente más competitiva.
- El segundo proyecto de ley está orientado a elevar las exigencias de los docentes que se desempeñen en establecimientos subvencionados por el Estado y a atraer a personas más talentosas a la profesión docente. Con este fin, se propone la creación de un examen voluntario, que evalúe los conocimientos disciplinarios, para aquellos que quieran ejercer como docentes de educación básica o media por primera vez, y entregar incentivos económicos a los alumnos más capaces vinculados al desempeño en dicho examen.
- Quedaron pendientes medidas relevantes para mejorar la calidad de la educación a largo plazo. A mi juicio estas serían: i) elevar las exigencias al ingreso de la formación docente inicial, de manera que en el futuro próximo se seleccionen a todos los docentes de entre el 30 por ciento de personas con mayores habilidades del país, determinando un puntaje mínimo de ingreso a las carreras de educación, como se observa en todos los países con mejores desempeños en la prueba internacional PISA; ii) ampliar las asignaciones a las remuneraciones iniciales para todos los docentes que cumplan con las nuevas exigencias que garanticen calidad; iii) otorgar mayores atribuciones a los directores en la selección de su cuerpo docente; iv) elevar las exigencias de los programas de formación docente, de manera que se asegure la calidad de estos y para ello deberían revisarse los criterios y estándares de acreditación; v) exigir la aprobación del examen de excelencia profesional docente, definiendo estándares de calidad, y vi) elevar la Subvención Escolar Preferencial del segundo ciclo básico y extenderla a la enseñanza media.
- En suma, ambos proyectos atacan puntos centrales del sistema educacional, sin embargo no con la misma intensidad. Si bien el proyecto de ley que busca flexibilizar el Estatuto Docente asienta las condiciones necesarias para una gestión eficiente de los establecimientos escolares municipales, el proyecto de ley que aumenta las remuneraciones iniciales vinculándolas al mérito no logra, a mi juicio, dar las señales necesarias para producir el cambio que se requiere para atraer a personas talentosas y con vocación a la profesión.

Sylvia Eyzaguirre. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

Agradezco los comentarios de Harald Beyer, Arturo Fontaine y Loreto Cox.

I. Introducción

La reforma de educación, recientemente anunciada por el Gobierno, debe comprenderse en el marco de lo que se ha venido haciendo en los últimos 20 años. En el último tiempo no sólo se avanzó en el aumento de la cobertura en la educación preescolar y superior, sino que también se elevó el número de años de escolaridad obligatoria (de 8 a 12 años), incrementando significativamente los años de escolaridad esperada para personas de 5 años o más, alcanzando esta los 15,8 años en 2007, dos años menos que el promedio de los países desarrollados¹. Se extendió la jornada escolar a completa (1997), lo que significó una enorme inversión en infraestructura; se aumentó el monto de la subvención por alumno y se incrementaron de forma considerable las remuneraciones de los docentes del sector municipal en aproximadamente 200 por ciento en los últimos 20 años². Se establecieron, además, programas de apoyo a los establecimientos más vulnerables, se consolidó un sistema de medición del aprendizaje (SIMCE) y de evaluación docente, se creó la Subvención Escolar Preferencial y se aumentó considerablemente la inversión en educación, pasando el gasto público en educación entre los años 1990 y 2008 de 2,4 a 4,2 por ciento del PIB³, es decir, de 1.143 millones a 7.184 millones de dólares⁴. Este año el Ministerio de Educación contó con recursos por un monto cercano a los 8.000 millones de dólares, equivalente aproximadamente al 4,4 por ciento del PIB, todavía 0,7 por ciento bajo el promedio de los países pertenecientes a la OCDE.

Habiendo avanzado en cobertura, años de escolaridad e infraestructura, urge preocuparse ahora por elevar la calidad y equidad de la enseñanza que estamos entregando. Si bien la última prueba internacional PISA (*Program for International As-*

essment) reveló que nuestros alumnos de 15 años obtuvieron los mejores resultados en matemática y lenguaje entre los países de Latinoamérica que participaron, estos resultados distan de ser satisfactorios, si los comparamos con los resultados que obtienen los países desarrollados. Actualmente, seis de cada diez alumnos egresan de la educación escolar sin comprender correctamente lo que leen, el promedio de logro en la prueba de conocimiento disciplinario Inicia de los egresados de educación el 2009 fue bajo el 50 por ciento⁵ y los resultados de la prueba internacional TEDS-M (*Teacher Study in Mathematics*) mostró que el 60 por ciento de los futuros docentes no alcanza el nivel mínimo de conocimientos de matemática que debieran enseñar a sus alumnos⁶.

Para seguir avanzando se requieren reformas de segunda generación, que son aquellas destinadas a elevar las capacidades directivas y docentes de nuestras escuelas, liceos y colegios. El conjunto de medidas propuesto por el actual Gobierno comienza a abordar los puntos neurálgicos que posibilitarían el fortalecimiento de esas capacidades, especialmente en la educación subvencionada por el Estado, sobre todo la municipal. Este logro es condición necesaria para construir una sociedad más equitativa con igualdad de oportunidades para todos, toda vez que una buena escuela es más relevante para los niños y jóvenes que provienen de hogares de menor capital social y cultural. Desde el Gobierno no sólo se están impulsando estas reformas, sino que el Presidente Piñera fijó como metas para el período de su gobierno aumentar el promedio en el SIMCE de cuarto básico en matemática y lenguaje en 10 puntos⁷, lo que significa subir de

¹ Datos obtenidos de Mineduc (2009b).

² Ver Mineduc (2008a), p. 147.

³ Ver Mineduc (2008b), p. 46.

⁴ Las cifras están ajustadas al precio del dólar del año 2008.

⁵ Según el informe de Evaluación Diagnóstica Inicia, ninguna institución obtuvo un desempeño promedio sobre el 70 por ciento, teniendo como requisito que la institución tuviera más de diez evaluados y más de un 70 por ciento de asistencia. Ver *Evaluación Diagnóstica Inicia. Resultados aplicación 2009*.

⁶ Ver artículo de Simonsen, E. (2010). Cfr., además, Babcock, J. *et al.* (2010).

⁷ Equivalente a cerca de 20 por ciento de desviación estándar.

262 a 272 puntos en lectura y de 253 a 263 en matemática (en ambos casos no se aspira a alcanzar los 280 puntos, cifra que muestra que los alumnos manejan los contenidos del currículum escolar); reducir en 10 puntos la brecha entre los alumnos de niveles socioeconómicos bajo y alto; duplicar el número de alumnos que opten por pedagogía con más de 600 puntos en la PSU y crear 60 liceos de excelencia. Metas ambiciosas, si comparamos con los 12 y 3 puntos que se aumentaron en promedio en el SIMCE en lectura y matemática, respectivamente, en los últimos diez años.

Para el cumplimiento de estos objetivos el Gobierno presentó un conjunto de medidas y dos proyectos de ley⁸, de diversa índole y relevancia, que consideran a los cuatro actores principales: dirección, docente, alumnos y familias. A continuación se pasará revista a los dos proyectos de ley, que se están discutiendo actualmente en el Congreso, para luego analizar en detalle algunas de las medidas más importantes.

II. Medidas para reformar el sistema escolar

Los dos proyectos de ley presentados por el Gobierno tienen por objetivo mejorar la calidad y equidad de la educación escolar y restablecer el prestigio de la profesión docente en nuestro país, por medio del fortalecimiento de los sostenedores y directores y del aumento en las exigencias e incentivos de los docentes y futuros docentes de establecimientos escolares subvencionados. Ambos proyectos son complementados con medidas que apuntan en la misma dirección, como el sistema de becas de educación superior para alumnos destacados que opten por pedagogía, cambios curriculares, aumento de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), creación de 60 liceos de excelencia, entre

⁸ Ver Proyecto de Ley Sobre Calidad y Equidad de la Educación (Boletín N° 7320-04) y Proyecto de Ley Establece el examen de excelencia profesional docente (Boletín N° 7327-04), ambos presentados el 30/11/2010 con suma urgencia.

otras. A continuación se expondrán brevemente las medidas más relevantes de los dos proyectos de ley, a saber, Proyecto de Ley Sobre Calidad y Equidad de la Educación y Proyecto de Ley que Establece el Examen de Excelencia Profesional Docente.

1. Flexibilización del Estatuto Docente

En sectores de vulnerabilidad lograr un desempeño académico igual al de los colegios privados o al del grupo socioeconómico alto es un gran desafío que exige mucho más que una buena administración. Hay consenso en que el éxito de esta empresa depende, en gran medida, del liderazgo del director, que va más allá de la mera gestión⁹. Con el Subsidio Escolar Preferencial¹⁰ el Estado reconoce la necesidad de invertir más en alumnos de estratos socioeconómicos bajos para lograr una mayor equidad en el sistema educacional. Sin embargo, dichos recursos, que son necesarios, no son suficientes si no se reforma conjuntamente el Estatuto Docente, de manera de empoderar a los directores, jefes del Departamento de Administración Educacional Municipal y sostenedores, ampliando sus atribuciones en el manejo de sus recursos tanto humanos como financieros y académicos.

Por otra parte, la calidad de los docentes es el factor principal en la calidad de la educación dentro de la escuela. Para elevar los resultados de nuestros estudiantes debemos atraer a personas más capaces a la carrera docente y formarlas de forma adecuada. Para esto es indispensable hacer que la profesión docente sea valorada socialmente, aplicando reformas que la hagan atractiva para las personas con el perfil deseado. Ello implica, entre otras cosas, mejorar sustancialmente las remuneraciones,

⁹ Un estudio de la OCDE ha mostrado, por medio de un análisis comparativo entre países en donde sus directores tienen un grado mayor de autonomía, una correlación positiva entre mayor autonomía y buen desempeño de los alumnos. Cfr. OCDE (2007). Ver, además, OCDE (2008).

¹⁰ Ver Ley N° 20.248.

de modo que estén en línea con las observadas en otras profesiones afines.

El proyecto de ley sobre calidad y equidad de la educación aborda la estructura de responsabilidad de los establecimientos escolares municipales y las condiciones laborales de los docentes de dichos establecimientos, modificando el Estatuto Docente. Este conjunto de medidas busca modernizar el Estatuto Docente, otorgando mayor autonomía y responsabilidad a los sostenedores, jefes del DAEM y directores de los establecimientos educacionales municipales, y haciendo a la profesión docente más competitiva. A continuación se expondrán las medidas más relevantes en relación con estos cuatro actores.

a) *Sostenedores*

Se fortalece al sostenedor otorgándole las siguientes atribuciones: selección de los jefes del DAEM y de los directores de los establecimientos escolares de su municipio, con la ayuda del Sistema de Alta Dirección Pública; definición de las metas y los objetivos establecidos en el convenio de desempeño vinculante que ambos deberán firmar (en caso de incumplimiento del convenio, ambos podrán ser despedidos, cancelándoles las indemnizaciones correspondientes); desvinculación de hasta el cinco por ciento de los docentes mal evaluados según la evaluación docente contemplada en el Estatuto Docente o una nueva evaluación descentralizada en manos del director del establecimiento en cuestión; incremento de las asignaciones de experiencia, de perfeccionamiento, de desempeño en condiciones difíciles, de responsabilidad directiva, etc.; y creación y administración de sus propios sistemas de evaluación tanto para los docentes de aula como para los docentes que realizan actividades curriculares no lectivas, entre otras.

b) *Jefes del DAEM*

Se aumentan las exigencias, las atribuciones y los incentivos económicos para los jefes del DAEM.

Se vuelve más exigente el perfil del cargo, haciendo más selectivo el proceso de selección. Para atraer a personas competentes a este cargo, se propone un aumento importante de las remuneraciones vinculado con el número de alumnos matriculados en la comuna. Además, los jefes del DAEM deberán firmar un convenio de desempeño vinculante, donde se establezcan las metas y objetivos a cumplir anualmente; informar anualmente al sostenedor el nivel de logro alcanzado según las metas y los objetivos establecidas en el convenio; y, en caso de incumplimiento de las condiciones establecidas en el convenio, podrán ser despedidos. Estas mayores exigencias van de la mano con un aumento de las atribuciones en la selección, evaluación y desvinculación de los directores de los establecimientos educacionales municipales.

c) *Directores de establecimientos escolares municipales*

La nueva reforma otorga mayor autonomía a los directores de los establecimientos escolares municipales en la administración de sus recursos humanos y económicos, al permitirles seleccionar su equipo directivo, proponer al sostenedor el despido del cinco por ciento anual del cuerpo docente que haya obtenido la calificación de insatisfactorio o básico en la evaluación docente o que pertenezca al 30 por ciento peor evaluado según la evaluación descentralizada, mecanismos para incrementar las remuneraciones de los docentes y sistemas de evaluación descentralizada. Estas mayores atribuciones van de la mano con mayores exigencias, responsabilidades y remuneraciones. Un mayor grado de autonomía requiere de directores altamente capacitados, que puedan responder a las nuevas exigencias del cargo. En línea con estas exigencias, se propone aumentar las remuneraciones de manera que guarden relación con el grado de responsabilidad del cargo y el número de alumnos matriculados, y así atraer a personas más competentes. Por último, se modifica el proceso de selección, haciéndolo más descentralizado y se-

lectivo, y se establece un convenio de desempeño vinculante, donde se establecen los objetivos y las metas anuales a cumplir.

d) *Docentes*

Con relación a los docentes, se propone un aumento considerable de las remuneraciones vinculado a la evaluación docente, triplicando el monto de la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP); la aceleración de la salida de los docentes mal evaluados de la dotación docente municipal, de manera que los docentes que hayan sido evaluados dos veces consecutivas con desempeño insatisfactorio o tres veces consecutivas con desempeño básico sean despedidos; incentivos para la jubilación voluntaria de docentes del sector municipal, otorgando un bono de hasta 20 millones de pesos; y bonos de reconocimiento de hasta dos millones de pesos para docentes jubilados con pensiones menores que \$ 250.000 mensuales.

2. Creación de examen de excelencia profesional docente y asignación de excelencia pedagógica inicial

El informe McKinsey indica que el estatus de la profesión es el factor más importante para atraer a personas más competentes a ella, y este “depende menos del nivel de los salarios o de la ‘cultura’ que de un pequeño conjunto de elecciones políticas simples aunque fundamentales: implementar sólidos procesos de selección y capacitación docente, pagar buenos sueldos iniciales y manejar cuidadosamente el estatus de la profesión.”¹¹

El segundo proyecto de ley está orientado, precisamente, a elevar las exigencias de los docentes que se desempeñen en establecimientos subvencionados por el Estado y a atraer a personas más talentosas a la profesión docente. Con este fin, el Gobierno propone, por una parte, la creación de un examen voluntario, que evalúe los conocimientos

disciplinarios, para aquellos que quieran ejercer como docentes de educación básica o media por primera vez; y, por otra parte, entregar incentivos económicos a los alumnos más capaces vinculados al desempeño en dicho examen.

El examen propuesto es voluntario y no será requisito para ejercer la función docente. Sin embargo, los establecimientos educacionales que reciben subsidio del Estado deberán contratar sólo docentes que hayan rendido este examen, cuando ejerzan la profesión por primera vez, para seguir recibiendo el subsidio. El proyecto de ley no establece la definición de estándares mínimos de aprobación.

La asignación de excelencia pedagógica inicial, que se otorgará a partir del año 2012, la obtendrán aquellos docentes que: i) obtuvieron un resultado destacado en el examen de excelencia profesional docente, es decir, que pertenezcan al 30 por ciento de mejor desempeño en el examen y que cumplan con el puntaje mínimo establecido para cada tramo por el Ministerio de Educación; ii) ejerzan como docentes al año siguiente de haber rendido el examen; y iii) tengan un contrato de al menos 22 horas semanales. Esta asignación consiste en un aumento de la remuneración inicial en hasta 30 por ciento. Para una jornada de 44 horas semanales, el diez por ciento mejor evaluado recibirá un bono de \$ 150.000 mensual, el segundo decil uno de \$ 100.000 y el tercero uno de \$ 50.000. El monto será proporcional al número de horas de servicio, se pagará durante tres años y se entregará trimestralmente a los sostenedores con cargo al Ministerio de Educación. Esta asignación es incompatible con la Asignación Variable por Desempeño Individual¹² y la Asignación de Excelencia Pedagógica¹³.

¹¹ Barber, M. y Mourshed, M. (2007), p. 39.

¹² Ver Ley N° 19.933.

¹³ Ver Ley N° 19.715.

III. Observaciones a las medidas más importantes

1. Flexibilización del Estatuto Docente

La reforma al Estatuto Docente es sin duda la más importante del paquete de medidas presentado por el Gobierno. En esta línea se proponen medidas que van en la dirección de una descentralización de la administración de la educación pública y definición de responsabilidades de cada uno de los actores, subsanando las falencias del actual sistema.

A continuación nos concentraremos en aquellas medidas que competen a los directores y docentes.

a) Directores

El aumento de forma importante de las asignaciones de responsabilidad y su vinculación con el tamaño del establecimiento es crucial para hacer a la carrera directiva más atractiva para personas más competentes y profesores con más experiencia. Nusche y Moorman enfatizan la importancia de ofrecer salarios atractivos para atraer a personas altamente calificadas: “La relativa atracción de los salarios para directores de colegio puede influenciar la oferta de candidatos de alta calidad. Aquellos encargados de definir las políticas públicas deben monitorear las remuneraciones de grados similares, tanto en el sector público como privado, y hacer la dirección de los colegios más competitiva. Establecer escalas de salario distintas para docentes y directores puede atraer a más candidatos dentro del cuerpo docente. Al mismo tiempo, las escalas de salarios deberían reflejar estructuras de liderazgo y factores relativos al nivel del colegio para de esta forma atraer a líderes de alto desempeño a todos los establecimientos escolares”¹⁴. En la actualidad los directores perciben remuneraciones similares a las de los docentes de aula, siendo estas en prome-

dio solo entre 20 y 30 por ciento más altas¹⁵, y no están vinculadas con el tamaño del establecimiento. La medida propuesta por el Gobierno corrige esta situación, incrementando de forma significativa las remuneraciones de estos y vinculándolas con el número de alumnos del establecimiento, haciendo más atractiva la carrera directiva.

Los directores son una pieza clave en el funcionamiento eficiente de los establecimientos educacionales¹⁶. Sin embargo, para que estos puedan hacer realmente una diferencia deben contar con las atribuciones pertinentes. Actualmente, a pesar de que el sistema educacional público es, por definición, descentralizado, ni los sostenedores ni los directores de los establecimientos escolares municipalizados cuentan con las atribuciones necesarias para administrar sus establecimientos, diluyéndose las responsabilidades entre el director, el municipio y el Ministerio de Educación¹⁷. Los directores de establecimientos públicos, a diferencia de los directores de colegios particulares y particulares subvencionados, tienen poca injerencia en la selección de los docentes de sus establecimientos, en su evaluación y en la determinación de sus remuneraciones, haciendo injusta la competencia entre los establecimientos que reciben subvención, sobre todo tomando en cuenta las políticas de incentivos por desempeño en las pruebas estandarizadas. Además, no pueden elegir a su equipo directivo ni despedir a docentes de bajo desempeño. Las condiciones para desvincular a un profesor por mal desempeño están establecidas en el Estatuto Docente y consideran, exclusivamente, el resultado de la evaluación docente. El profesor debe obtener tres veces consecutivas una calificación de insatisfactorio en la evaluación docente para poder ser removido de la dotación docente municipal, lo que significa que sólo después de tres años de mal rendimiento

¹⁴ OCDE (2008), p. 15 (traducción del autor).

¹⁵ Ver Bravo, D., Falck, D. & Peirano, C. (2008), p. 54.

¹⁶ Ver Goren, P. (2010).

¹⁷ Ver Mac-Clure, L. (2010).

puede ser despedido¹⁸. Se observa, además, que son muy pocos los profesores que han sido removidos de sus cargos a causa de los resultados de la evaluación docente¹⁹, lo que no se condice con los resultados que reflejan las pruebas SIMCE e Inicia. Es decir, no sólo es demasiado rígido el proceso de desvinculación, sino que además la evaluación docente centralizada no ha sido eficiente en detectar a los profesores de bajo desempeño. Es por ello que urge una reforma en este plano, otorgando mayores atribuciones tanto a sostenedores como a directores, pero al mismo tiempo elevando sus exigencias.

En esta línea, se aprecia el aumento de las atribuciones de los directores en la selección de su equipo directivo, en la desvinculación del cinco por ciento anual de los profesores que hayan sido calificados en las categorías de básico o insatisfactorio (una de las más atractivas del paquete de medidas por el alto impacto que tiene un mal docente sobre los alumnos), en la evaluación docente y en la determinación de asignaciones por desempeño, facultades que gozan los directores de colegios particulares y particulares subvencionados y que facilitan una gestión eficiente

Con todo, se echa de menos la atribución de poder elegir a los futuros docentes que se incorporan al establecimiento, que es fundamental para la gestión de este y, sobre todo, teniendo a la vista el estrecho margen para despedir profesores.

Por último, un sistema más autónomo exige sostenedores y directores más capacitados. En este sentido, el apoyo de un Sistema de Alta Dirección Pública, asesorías externas y Dirección Nacional Civil para sostenedores y directores viene a subsanar las carencias actuales de estos; y un proceso de selección más exigente para los directores da

más garantías de que podrán responder de manera adecuada a las nuevas exigencias del cargo.

b) *Docentes*

Uno de los factores determinantes en el atractivo de una profesión es el nivel de vida al cual puede aspirar la persona que opta por ella. A mayores ingresos económicos, mayor es el estándar de vida y por ende mayor también es el estatus y el atractivo de la profesión. Si bien hay otros factores que influyen de manera importante en la elección de la carrera a seguir y la mayoría no considera el salario como el factor más importante en su elección, no obstante un salario muy por debajo de las opciones alternativas ha demostrado ser un factor relevante a la hora de la elección de esta²⁰.

Actualmente, el nivel de ingresos de los docentes del sector subvencionado está muy por debajo del promedio de ingresos de otras profesiones universitarias afines. Dentro de las diez profesiones universitarias con menores ingresos mensuales al quinto año de titulación, ocho pertenecen al área de educación. Según la información entregada por *Futuro Laboral*, la remuneración mensual promedio de un docente al primer año de titulación en los años 2005-2006, ajustada al valor económico de 2009, fue de \$ 432.858, y al quinto año de titulación de \$ 525.653. Comparado con el promedio de las carreras universitarias, incluidas las pedagogías, el ingreso de los docentes al primer año de titulación está 34,28 por ciento y al quinto año 46,53 por ciento bajo el promedio²¹. Por ello no es extraño que sólo el 36,5 y el 34,4 por ciento de las personas que estudian las carreras de Educación Básica y Media, respectivamente, las hayan elegido como primera opción²².

¹⁸ Ver Reglamento sobre Evaluación Docente, Decreto 192 de 2004, artículo 10.

¹⁹ En 2009 el 1,5 por ciento de los docentes evaluados obtuvo un resultado insatisfactorio y sólo 28 docentes, equivalente al 0,17 por ciento del universo que debió evaluarse ese año, obtuvieron por tercera vez consecutiva un resultado insatisfactorio. Datos obtenidos de CPEIP (2009).

²⁰ Véase Isoré, M. (2010), p. 15.

²¹ Datos obtenidos de Mineduc (2009a), p. 11.

²² Ver Bravo, D., Falck, D. & Peirano, C. (2008), p. 28.

Siendo esta la realidad de los docentes, urge aumentar de forma considerable sus remuneraciones, sujetas a exigencias que garanticen calidad.

El Gobierno ha presentado en su reforma al Estatuto Docente una medida que aborda este problema, a saber, triplicar la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP), que reciben los mejores docentes del sistema municipal y particular subvencionado.

A pesar de ser una medida que apunta en la dirección correcta, aumentando la dispersión salarial al interior de la carrera y fomentando el buen desempeño, se muestra insuficiente por lo reducido de su impacto. Entre 2002 y 2009 la recibieron 3.477 docentes. En la actualidad el beneficio se otorga por diez años y debe considerarse que el universo de docentes es de aproximadamente 180.000 (casi la mitad es del sector municipal) y crecientemente ha sido obtenido por profesores de la educación particular subvencionada. La propuesta gubernamental es que ahora dure cuatro años, pudiendo los docentes repostular. Aumentando el salario a un número muy restringido de profesores y, con ello, manteniendo la gran mayoría de los salarios similares a los actuales, no restituimos el prestigio social de la carrera, ni logramos atraer a un número significativo de personas talentosas a la profesión, que son los que, finalmente, aumentarán la calidad de la educación.

Si queremos realmente atraer a personas talentosas y con vocación a la profesión docente, necesitamos aumentar la remuneración básica mínima nacional (RBMN), de modo que esté en línea con otras profesiones afines. Sobre esta base podrían utilizarse mecanismos que fomenten el buen desempeño, como esta asignación.

2. Asignaciones de Excelencia Pedagógica Inicial

Otra medida que apunta a hacer más atractiva la carrera docente, aumentando de forma importante la remuneración inicial, son los beneficios

económicos vinculados al examen de excelencia pedagógica.

Esta medida, aunque está bien orientada, dista de ser satisfactoria. A mediano y largo plazo, si queremos que todos nuestros futuros docentes pertenezcan al 30 por ciento de personas con mayores habilidades del país, se requiere aumentar la remuneración básica mínima nacional (RBMN), sobre todo al inicio de la carrera²³, de modo que esté en línea con las observadas en otras profesiones universitarias. Estos aumentos debieran estar sujetos a estándares mínimos de calidad, que el examen de excelencia profesional docente debiera garantizar.

Con esta medida y la AEP es difícil que se cumpla este objetivo, pues se seguirá manteniendo la brecha para la gran mayoría de los docentes, incluso para aquellos que se encuentren en el segundo decil de mejor desempeño en el examen de excelencia profesional docente. Beneficios para unos pocos sólo pueden atraer, a largo plazo, a un número reducido de personas con altas habilidades y lo más probable es que este número reducido de docentes de elite termine trabajando para el sector privado, teniendo como consecuencia un aumento de la brecha en el desempeño académico de los alumnos de estratos socioeconómicos más bajos y altos.

²³ Medidas como estas aplican países con excelente desempeño académico, como por ejemplo Australia, Finlandia y Holanda. Estos países han optado por una estrategia de anticipo de la retribución, pagando muy buenos salarios iniciales, en comparación con los otros países de la OCDE, pero disminuyendo la curva de aumento salarial a lo largo del tiempo. El éxito de esta medida radicaría, según Barber y Mourshed, fundamentalmente en dos factores: 1) la progresión de las remuneraciones tiene menor peso que la remuneración inicial en la elección de la carrera y 2) la retención de docentes no está relacionada de manera importante con la progresión salarial. Ver Barber, M. y Mourshed, M. (2007), pp. 33-34. Además, véase Auguste, B., Kihn, P. y Miller, M., (2010), p. 6: "Our research suggests that improving compensation and other features of teaching careers could dramatically increase the portion of top-third new hires in high-needs schools and school districts, and retain these teachers in much greater number with complementary changes, such as better school leaders and working conditions".

Al ser la remuneración uno de los factores más importantes en el atractivo de una carrera, sorprende que el Gobierno haya propuesto medidas tan selectivas, que afectan a un número muy reducido de docentes, e invertido tan poco dinero en un punto que puede ser clave, corriendo el riesgo de no lograr los efectos deseados. Sigue, por lo tanto, pendiente uno de los factores más significativos para mejorar la calidad de la educación: aumentar las remuneraciones iniciales para un número relevante de profesores a un nivel acorde con el perfil docente que queremos para nuestros alumnos, sujeto a nuevas exigencias que garanticen calidad²⁴.

Por otra parte, considerando las falencias graves de nuestra formación inicial y las altas consecuencias que se derivan de los resultados de este examen, no se comprende que el Gobierno no haya establecido exigencias más altas para los futuros docentes, determinando la obligatoriedad del examen y estableciendo estándares mínimos de calidad. Sugiero avanzar, entonces, en la definición de estándares mínimos de calidad, según niveles de logro en el examen de excelencia profesional docente, que debieran cumplir todos los egresados de pedagogía para poder ejercer como docentes, al menos en los establecimientos subvencionados por el Estado, y que esta aprobación del examen vaya de la mano con un aumento del 30 por ciento de la remuneración inicial. Las exigencias para aprobar dicho examen deberían ir aumentando en el tiempo hasta alcanzar, a largo plazo, estándares óptimos, que garanticen calidad. Tomando como referencia la prueba Inicia, se debería aspirar a establecer un porcentaje de logro mínimo en la prueba de conocimientos disciplinarios de más de 70 por ciento²⁵.

²⁴ Ver Aguste, B., Kihn, P. y Miller, M. (2010); Mourshed, M., Chijioke, C. y Barber, M. (2010), y Ravitch, D. (2010).

²⁵ En 2009 sólo el uno por ciento de los egresados de educación que rindieron la prueba Inicia obtuvo 400 puntos o más en la prueba de habilidad de comunicación escrita y en las pruebas disciplinarias el promedio de logro, en general, fue bajo el 50 por ciento. En la prueba disciplinaria de educación parvularia, por ejemplo, menos del cinco por ciento obtuvo un porcentaje de logro mayor que el 70

Hay que considerar, en el caso que se exigiera aprobar el examen, que esta medida ayuda a filtrar a los estudiantes de bajo desempeño, pero no incentiva, directamente, a ingresar a la carrera docente a personas más competentes. Si esta medida no se aplica junto con incentivos que hagan más atractiva a la carrera docente, puede tener como consecuencia a mediano plazo una escasez real de profesores.

Otro punto a destacar es el valor predictivo que tiene este examen respecto del desempeño de los futuros docentes en la sala de clases. En la actual estructura de remuneraciones están contempladas las asignaciones por excelencia, sólo que estas están vinculadas a la evaluación docente y no a los resultados en el examen de excelencia pedagógica, que no garantizan un buen desempeño en la sala de clases. Para determinar los criterios a utilizar en la asignación de incentivos por excelencia o mérito es necesario contar con estudios que estimen el valor predictivo de este examen respecto del desempeño de los futuros docentes en el proceso de aprendizaje y contar con un análisis comparado entre el valor predictivo de los resultados de este examen con el de la evaluación docente. Como el examen en cuestión, que es la continuación de la prueba Inicia, se implementa hace dos años y recién se encuentra en fase experimental, no contamos con dichos estudios, pero es imprescindible contar con ellos en un mediano plazo. Por último, resulta apremiante avanzar en la definición de estándares para todas las disciplinas y, principalmente, en asegurar la construcción de un instrumento fiable y altamente predictivo, considerando las altas consecuencias que tendrán sus resultados.

IV. Conclusión

El conjunto de medidas que presentó el Gobierno para reformar el sistema educacional tiene como objetivo central asegurar la calidad de la edu-

por ciento. Ver *Evaluación Diagnóstica Inicia. Resultados aplicación 2009*.

cación y debe comprenderse dentro del marco de la educación escolar²⁶. Las medidas en su conjunto apuntan en la dirección adecuada, promoviendo una carrera docente más exigente y atractiva, y un sistema educacional más autónomo y competitivo. Sin embargo, se observa un vacío respecto de la formación docente inicial, uno de los pilares en el aseguramiento de la calidad de la educación y uno de los puntos más débiles en nuestro sistema educativo. Se echan de menos medidas que aborden el aseguramiento de la calidad de los programas de pedagogía, perfeccionando el sistema de acreditación, y la incorporación a la formación docente de un período de inducción; pero por sobre todo la selección de los alumnos de pedagogía, aumentando las exigencias en los procesos de selección. Los países con más altos desempeños en educación seleccionan a sus docentes dentro del primer tercio de cada promoción de graduados. Por ejemplo, Corea del Sur elige a sus docentes dentro del cinco por ciento superior, dentro del 10 por ciento superior eligen Finlandia y Singapur, y Hong Kong dentro del 30 por ciento superior²⁷. Es por ello extraño que el Gobierno no acogiera la propuesta del Panel de Expertos de seleccionar a los estudiantes de pedagogía, a largo plazo, de entre los estudiantes pertenecientes al 30 por ciento de mayores habilidades del país, tomando como parámetro la PSU, fijando un puntaje mínimo de ingreso a las carreras de pedagogía; sobre todo observando los resultados

²⁶ El Gobierno decidió en esta reforma enfocarse en la educación escolar, dejando para más adelante las reformas a la educación preescolar y superior, que urgen con igual o más apremio que esta. No olvidemos que la educación en los primeros años de un niño juega un rol central en el desarrollo de habilidades cognitivas y sus consecuencias son importantes para la equidad social (véase al respecto Heckman, J. (2006)). Por su parte, la educación superior puede jugar un papel preponderante en la innovación, desarrollo de tecnología y en la formación de capital humano, factores vinculados al crecimiento económico del país. Sin embargo, Chile tiene una cobertura preescolar menor que la de sus países vecinos y es de los países miembros de la OCDE con menor inversión estatal en educación superior, ascendiendo su aporte fiscal a cerca del 0,5 por ciento del PIB, mientras que el promedio en los países de la OCDE asciende al 1,3 por ciento aproximadamente.

²⁷ Ver Barber, M. y Mourshed, M. (2007), p. 20.

de los últimos estudios, que revelan una fuerte correlación entre el nivel de conocimientos del profesor con el desempeño de los alumnos²⁸. Así lo afirman también Mourshed y Barber²⁹, postulando que esta medida es una de las más relevantes para mejorar el nivel de la educación.

Dentro de las medidas acertadas y de gran impacto para el sistema educativo nacional caben destacar: el aumento de la Subvención de Educación Preferencial (SEP), las reformas que flexibilizan al Estatuto Docente, otorgando mayores atribuciones a los directores, jefes del DAEM y sostenedores; convenio de desempeño para directores y jefes del DAEM, posibilidad de desvinculación tanto de directores como de docentes por bajo desempeño, reforma del proceso de selección del jefe del DAEM y de los directores de establecimientos escolares municipales y becas para estudios de pedagogía de enseñanza básica. En un segundo plano, también son positivas las medidas como el bono de incentivo al retiro voluntario de docentes y los bonos solidarios para los jubilados con bajas pensiones.

Sin embargo, quedaron pendientes medidas relevantes para mejorar la calidad de la educación a largo plazo. A mi juicio estas serían: i) elevar las exigencias al ingreso de la formación docente inicial, de manera que en el futuro próximo se seleccionen a todos los docentes de entre el 30 por ciento de personas con mayores habilidades del país, determinando un puntaje mínimo de ingreso a las carreras de educación, como se observa en todos los países con mejores desempeños en la prueba internacional PISA; ii) ampliar las asignaciones a las remuneraciones iniciales para todos los docentes

²⁸ Los países con mayor éxito en educación han identificado un conjunto de características que estarían fuertemente relacionadas con un eficiente desempeño en la docencia. Entre estas se encuentra el poseer un alto nivel general de lenguaje y aritmética, precisamente lo que intenta medir la PSU. Ver Allington, R. y Johnston, P. (2000). También el informe de Evaluación Diagnóstica Inicia muestra una fuerte correlación entre el puntaje de la PSU con los resultados de logro en la prueba de conocimientos Inicia. Ver *Evaluación Diagnóstica Inicia. Resultados aplicación 2009*.

²⁹ Ver Barber, M. y Mourshed, M. (2007).

que cumplan con las nuevas exigencias que garanticen calidad; iii) otorgar mayores atribuciones a los directores en la selección de su cuerpo docente; iv) elevar las exigencias de los programas de formación docente, de manera que se asegure la calidad de estos, para ello deberían revisarse los criterios y estándares de acreditación; v) exigir la aprobación del examen de excelencia profesional docente, definiendo estándares de calidad, y vi) elevar la Subvención Escolar Preferencial del segundo ciclo básico y extenderla a la enseñanza media.

En suma, ambos proyectos atacan puntos centrales del sistema educacional, sin embargo no con la misma intensidad. Si bien el proyecto de ley que busca flexibilizar el Estatuto Docente asienta las condiciones necesarias para una gestión eficiente de los establecimientos escolares municipales, el proyecto de ley que aumenta las remuneraciones iniciales vinculándolas al mérito no logra, a mi juicio, dar las señales necesarias para producir el cambio que se requiere para atraer personas talentosas y con vocación a la profesión.

Bibliografía

- Allington, R. y Johnston, P. (2000), *What do we know about effective fourth grade teachers and their classrooms*, The National Research Center on English Learning & Achievement, University at Albany, New York, Report Series 13010, consultado en: <http://cela.albany.edu/reports/allington/allington4thgrade13010.pdf>
- Auguste, B., Kihn, P. y Miller, M., (2010), *Closing the talent gap: Attracting and retaining top-third graduates to careers in teaching. An International and market research-based perspective*, McKinsey Company, Social Sector, consultado en: http://www.mckinsey.com/client-service/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/~media/Reports/SSO/Closing_the_talent_gap.ashx
- Babcock, J. et al. (2010), *Breaking the cycle. An International comparison of U.S. mathematics teacher preparation*, Michigan State University, consultado en: <http://www.educ.msu.edu/content/sites/ustedes/documents/Breaking-the-Cycle.pdf>
- Barber, M. y Mourshed, M. (2007), *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*, McKinsey & Company, Social Sector Office, consultado en: http://www.mckinsey.com/client-service/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/~media/Images/Page_Images/Offices/SocialSector/PDF/Como_hicieron_los_sistemas_educativos.ashx
- Bravo, D., Falck, D. & Peirano, C. (2008), "Encuesta longitudinal docente 2005: Análisis y principales resultados", *Series Documentos de Trabajo* 281, Departamento de Economía, Universidad de Chile, consultado en: http://www.encuestalongitudinaldocente.cl/documentos/Encuesta_Longitudinal_Docente.pdf
- CPEIP (2009), *Resultados Evaluación Docente 2009*, consultado en: http://www.docentemas.cl/docs/Resultados_Evaluacion_Docente_2009.pdf
- Evaluación Diagnóstica Inicia. Resultados aplicación 2009*, consultado en: <http://www.programainicia.cl/docs/RESULTADOS2009.pdf>
- Goren, P. (2010), "Apoyos esenciales para el mejoramiento de los aprendizajes en la escuela", PREAL, *Series Políticas*, N° 36.
- Heckman, J. (2006), *Investing in Disadvantaged Young Children is an Economically Efficient Policy*, presentado en el Committee for Economic Development, The Pew Charitable Trust y PNC Financial Service Group, consultado en: http://jenni.uchicago.edu/Australia/invest-disadv_2005-12-22_247pm_awb.pdf.
- Isoré, M. (2010), "Evaluación docente: prácticas vigentes en los países de la OCDE y una revisión de la literatura", en: *Documentos*, N° 46, PREAL,

- consultado en: http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=64&Camino=63|PrealPublicaciones/64|PREAL Documentos
- Ley N° 19.933, *Otorga un mejoramiento especial a los profesionales de la educación que indica*, consultado en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=221104&buscar=19933>
- Ley N° 19.715, *Otorga un mejoramiento especial de remuneraciones para los profesionales de la educación*, consultado en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=180817&buscar=19715>
- Ley N° 20.248, *Ley de Subvención Escolar Preferencial*, consultado en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269001&buscar=20248>
- Mac-Clure, L. (2010), “¿Quién está a cargo de la gestión de la educación pública escolar? Un análisis de la regulación de las escuelas ‘municipales’”, consultado en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4612.html
- Mineduc (2008a), *Estadísticas de la Educación 2008*, consultado en: http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Estadisticas_2008_Capitulo_3.pdf
- Mineduc (2008b), *Indicadores de la Educación en Chile 2007-2008*, consultado en: http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores_2007-2008.pdf
- Mineduc, Meller, Brunner (2009a), *Futuro Laboral 2009/2010*, consultado en: http://www.futurolaboral.cl/documentos/FOLLETO_2009_FUTURO_LABORAL.pdf
- Mineduc (2009b), *Indicadores de la Educación: Chile en el contexto internacional 2009*, consultado en: http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores_Internacionales_2009.pdf
- Mourshed, M., Chijioke, C. y Barber, M. (2010), *How the world's most improved systems keep getting better*, McKinsey & Company, Social Sector, consultado en: http://ssomckinsey.darbyfilms.com/reports/EducationBook_A4%20SINGLES_DEC%202.pdf
- OCDE (2007), *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World*, Paris.
- OCDE (2008), Pont, B., Nusche, D. y Moorman, H., *Improving School Leadership*, volume 1: Policy and practice, consultado en: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/12/44374889.pdf>
- Proyecto de Ley Establece el examen de excelencia profesional docente, Boletín N° 7327-04, consultado en: http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_abredocumentos.pl?1,7716
- Proyecto de Ley Sobre Calidad y Equidad de la Educación, Boletín N° 7329-04, consultado en: http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_abredocumentos.pl?1,7719
- Ravitch, D. (2010), *The Death and Life of the Great American School System: How testing and choice are undermining education*, New York: Basic Books.
- Reglamento sobre Evaluación Docente, Decreto 192 de 2004, artículo 10.
- Simonsen, E. (2010), “El 60% de los futuros docentes no llega al nivel mínimo en prueba internacional de matemáticas”, en: *La Tercera*, 4 de julio de 2010.