

Hacia un Estado más efectivo en educación: una mirada a la regulación laboral docente*

HARALD BEYER

M.A y Ph.D. en Economía en la Universidad de California, Estados Unidos. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Ha sido integrante de los Consejos Asesores Presidenciales de la Reforma Previsional, de Educación y de Trabajo y Equidad. Actualmente es investigador y coordinador académico del Centro de Estudios Públicos de Chile.

PAULINA ARANEDA

Psicóloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado en el ámbito público y privado en temas vinculados a modernización y gestión y políticas públicas especializadas en el ámbito social y educacional. Actualmente es socia-directora de la Consultora Grupo-Educativo.

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto principal revisar el marco institucional en el que se desenvuelve el ejercicio docente en el sistema escolar, sobre todo aquel con financiamiento del Estado y en manos del municipio. Por cierto, este ejercicio no se puede independizar del contexto general y tampoco de la formación inicial docente que, sin lugar a duda, afecta el desempeño profesional posterior. Esta reflexión se da en un momento del país, donde en los últimos tres años el logro de una educación de calidad ha estado más que nunca en la palestra pública, aspirándose a que todos los niños y jóvenes logren un acceso real a ella. Se han producido cambios legales e institucionales valiosos que permiten mirar con más esperanza el logro de ese objetivo: la ley de subvención preferencial y la ley general de educación son ejemplos de esta afirmación.

Otras iniciativas, algunas de las cuales se discuten en el Congreso, como una agencia de calidad de la educación, apuntan en la misma dirección. En unos pocos años la educación chilena habrá sufrido importantes transformaciones que pondrán la calidad de la educación al centro de las preocupaciones de la política educativa. Ello se reforzará con la creciente centralidad que está tomando en el debate educacional el quehacer docente y, en particular, la presión por cambios que promuevan políticas que aseguren una formación inicial y continua de excelencia, y la atracción y retención de profesionales con altas habilidades y capacidades para desempeñarse en la sala de clases.

Es desde este escenario que el presente artículo se propone revisar las instituciones y reglas que definen las relaciones contractuales que existen entre el profesorado y los sostenedores educacionales, en particular en el subsistema público. Esto se hace con

* Agradecemos los comentarios a una versión preliminar de Romilio Gutiérrez y de los participantes de un taller organizado por el Consorcio para la Reforma del Estado en enero de 2009.

el propósito de establecer las ventajas y desventajas de esas instituciones y reglas, de modo de considerar cambios relevantes que sean una contribución a una propuesta de mejoramiento de las instituciones y reglas vigentes, de modo de garantizar que éstas se pongan al servicio de los aprendizajes de nuestros niños, niñas y jóvenes. Es decir, aspiramos a que esas reglas balanceen adecuadamente los intereses de nuestros docentes, por un lado, y de nuestros estudiantes y sus familias, por otro.

Consideraciones generales

Al igual que en el resto del mundo, el sistema educacional chileno es complejo y su evolución y desarrollo no obedece necesariamente a una secuencia lógica donde de todos los elementos se articulan y guardan un sentido común. La evolución tanto del desarrollo institucional como de las políticas educacionales responde, en ocasiones, a acuerdos, transacciones, intereses, visiones y oportunidades ocurridos en diversos momentos del tiempo que, a veces, mirado desde la distancia, parece incomprensible. Probablemente esto ocurre porque en ciertas ocasiones las políticas públicas responden a un momento histórico particular donde se establecen compromisos que trascienden la política educativa misma o también porque tienen consecuencias no deseadas que en su momento no se anticiparon o no interactuaron de la mejor forma con otras reformas introducidas con anterioridad o posterioridad. La generación y desarrollo de las instituciones y políticas educativas es, entonces, siempre más impredecible y menos planificada de lo que suele creerse. Eso sugiere la importancia de avanzar con cuidado dejando siempre la puerta abierta para aprender de la experiencia y corregir los errores que puedan haberse cometido en el diseño e implementación de políticas educativas. Pero esta situación no puede ser mirada solo como una debilidad, pues se requiere reconocer que esta mirada de falta de articulación entre instrumentos se debe en buena medida a que el sector educacional es dinámico. Esto debería llevar a reconocer la necesidad de tener instituciones suficientemente flexibles en educación para lidiar con los desafíos que impone el sector y, más que a buscar la calidad a partir de fortalecer o rigidizar instituciones que hacen difícil adaptarse a un mundo en transformación, los sistemas educativos deben ser especialmente empáticos con los desafíos de los países y la búsqueda de estrategias para avanzar en procesos de calidad y mayor equidad.

El logro de una educación de calidad pasa por la instalación de un sistema educativo efectivo. Ya no se trata solo de escuelas efectivas sino de todo un sistema orientado a una educación de calidad. Al centro del quehacer educativo está lo que ocurre en las escuelas y más específicamente en la sala de clases. Es en este nivel donde finalmente se define la calidad del sistema educativo. Por cierto, cada escuela requiere de un marco institucional propicio para alcanzar una alta efectividad. Ese marco tiene que combinar adecuadamente presión con apoyo (Informe McKinsey, 2007). Sin este último elemento las posibilidades de tener un sistema “accountable” y sometido a altas expectativas se diluyen. Pero, además, los

distintos actores deben sentirse empoderados porque si no, se hace muy difícil exigirle cuentas por sus labores y resultados. Un ingrediente adicional de un sistema efectivo es que los establecimientos tengan objetivos precisos y no señales confusas. Esos objetivos deben ser transformados en estándares claros y exigentes, y estar alineados con los incentivos de los distintos actores educativos. Si ello no ocurre es difícil que el esfuerzo de dichas iniciativas se oriente hacia el logro de una educación de calidad. Todos estos elementos que conforman el entorno más directo de los establecimientos deben combinarse con la construcción de capacidades sistémicas. Por cierto, hay fuerzas externas al núcleo fundamental del sistema educativo, pero que no se desligan completamente de él, que constituyen una ayuda en el proceso de orientar al sistema hacia el logro de una educación de calidad. Nos referimos al rol de los padres que eligen en qué establecimiento desean que estudien sus hijos e hijas y al diseño de una institucionalidad pública orientada a fortalecer el sistema educacional y velar por su calidad.

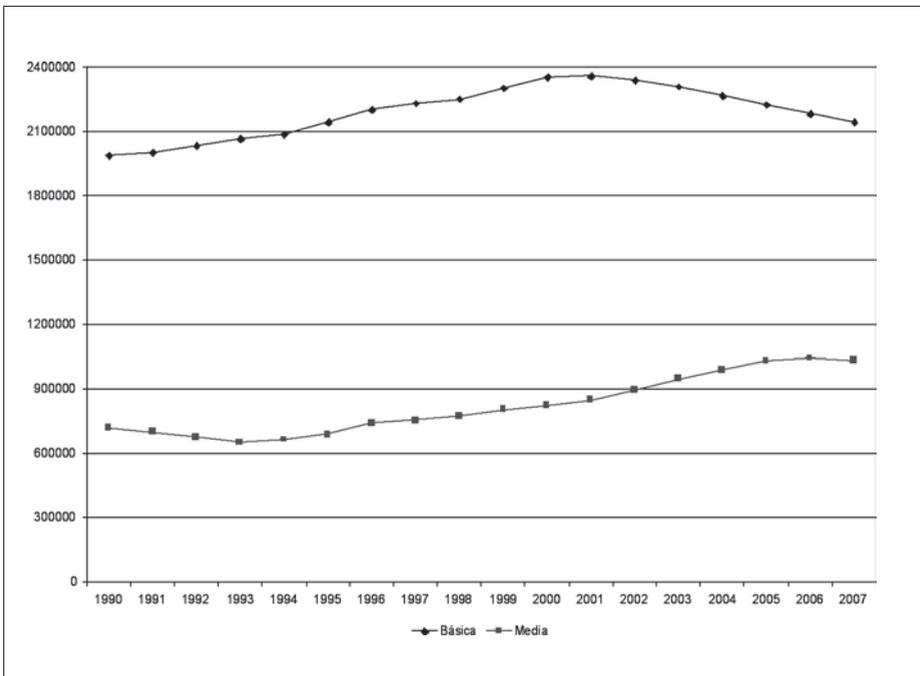
Antecedentes a tomar en cuenta en el debate

En la construcción de capacidades, donde se sitúa el foco de este trabajo, son claves las reglas e instituciones diseñadas para atraer y retener a los docentes, así como lo son aquellas que tienen que ver con la formación inicial docente. Ambas dimensiones están relacionadas. Hoy en nuestro país se aprecia un comportamiento diverso y complejo del sistema, que presenta gran oferta de estudiantes de pedagogía de educación básica y una sobredotación docente en el mismo nivel en el sistema. Esta situación se complejiza en la medida que, según los resultados de la prueba del proyecto Inicia, dependiente del Ministerio de Educación, los niveles de calidad de la formación inicial son deficitarios y los profesores en ejercicio en el sistema presentan también un comportamiento deficitario en términos de su desempeño profesional, según muestra el sistema de evaluación docente. Contrario a lo anterior, en el caso de profesores de educación media, el sistema tiene serios problemas para lograr cubrir las horas profesionales de profesores especialistas en materias como física, química, biología y matemáticas.¹ Lo anterior, tal como se profundizará en este documento, en un contexto donde el marco legal, a pesar de todas las modificaciones que se le han realizado, no permite que el sistema distinga a los buenos profesores, incentive el desempeño de calidad y establezca criterios claros para velar por un aula con profesores destacados en su quehacer. Sin esta posibilidad se hace muy difícil contribuir a mejorar la imagen de la profesión docente entre los jóvenes que desean dedicarse a la educación y valorar decididamente el esfuerzo que profesores de calidad hacen día a día en las aulas del país. Por otra parte, todo este proceso se da en un momento de cambio en las tendencias demográficas y en donde se ha diversificado la oferta educacional de manera importante.

1. Por ejemplo, según datos de la Facultad de Educación de la Universidad Católica, el promedio de egresos de profesores de física no excede los cinco alumnos en los últimos años.

El gráfico 1 muestra cómo la matrícula de básica ha comenzado a caer en los últimos años. Ello no responde a una caída en la cobertura sino que es consecuencia de una rápida disminución en la tasa de fecundidad.² Al considerar algunas proyecciones razonables de población, por ejemplo Cerda (2008), es posible hipotetizar que hacia fines de la próxima década la matrícula de básica se reduzca a poco más de 1,7 millones. En la educación media también parece comenzar a notarse el fenómeno, aunque en este nivel educativo el descenso en matrícula no es inminente porque hay espacio para aumentar en cobertura. Pero entre 2013 y 2015 se comenzará a observar también una reducción en la matrícula.

GRÁFICO 1
Matrícula total en educación básica y media

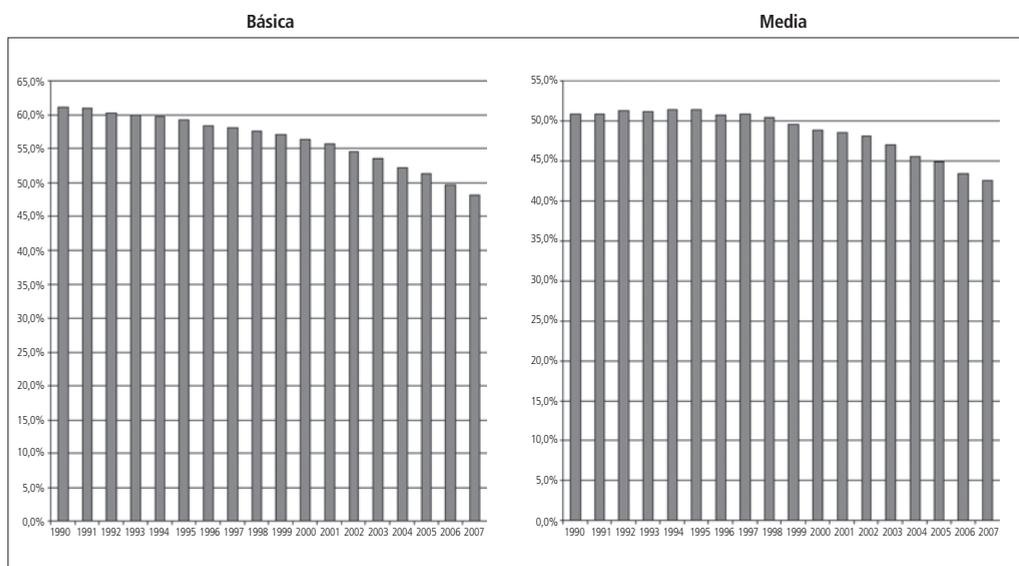


La existencia de una caída en la matrícula por razones demográficas ciertamente que le pone presión al sistema educativo, en particular porque cabe esperar que se produzca un exceso de oferta tanto de establecimientos como de profesionales. Esta presión es mayor sobre el sistema de educación pública, administrada actualmente por los municipios, que han visto caer la proporción de estudiantes que asisten a sus aulas. Ello es un fenómeno que no es nuevo en la historia educacional chilena. Así, por ejemplo, mientras en 1930 la educación primaria privada alcanzaba un 12,9 por ciento, en 1940, 1950 y 1960 estas proporciones

2. Hay alguna evidencia de que, en los últimos años, esa tendencia puede estar revirtiéndose, aunque es muy pronto aún para extraer conclusiones definitivas.

llegaron a un 19,7, 29,0 y 29,8 por ciento, respectivamente.³ Algo similar se observa en la educación secundaria. En 1940 la matrícula privada representaba un 36,4 por ciento del total, mientras que en 1960 subió a 43,1 por ciento.⁴ No deja de ser interesante que esta tendencia se manifestara en pleno auge del Estado docente. A partir de ese último año se registra una tendencia declinante en la proporción que, de la matrícula total, representaba el sector privado, alcanzando solo un 22 por ciento en 1970. Ello es el resultado de un crecimiento en la matrícula estatal de un 67 por ciento en dicho periodo y de apenas un 17 por ciento en la matrícula privada. Este porcentaje se mantiene relativamente inalterado hasta el año 1981 cuando se establece un subsidio por estudiante pagado por asistencia y con independencia del establecimiento al que asistiese ese estudiante. Los subsidios de antaño eran más inestables y generalmente representaban una proporción menor a uno del monto equivalente por estudiante que recibían los establecimientos estatales. No hemos estudiado el porqué se produjo ese retroceso relativo en la matrícula privada, pero es claro que se apoyó presupuestariamente con menos intensidad a ese sector. Luego de 1981 se retoma la trayectoria previa a los sesenta alcanzando la matrícula privada un 42 por ciento en 1990. Ese avance ha continuado en los años posteriores. El gráfico 2 muestra la evolución de la matrícula en la educación estatal en los últimos años, dando cuenta de que ese avance ha continuado aunque a tasas algo más lentas, si bien ha habido una leve aceleración en la última década.

GRÁFICO 2
Proporción de la matrícula total municipal / Años



3. Véase Aedo-Richmond (2000) y Banco Central (2001).

4. *Ibid.*

La matrícula en carreras de pedagogía y el ingreso a la profesión docente

La gran demanda por estudios superiores y los bajos costos de entregar formación pedagógica se ha traducido en una muy grande expansión de la oferta por estudios de pedagogía, como se refleja en el cuadro 1. Esa oferta proviene de diversos programas e instituciones de educación superior y reúne a estudiantes con un conjunto muy heterogéneo de habilidades y capacidades para desenvolverse en las aulas de los distintos establecimientos del país.

CUADRO 1
Matrícula y programas de formación de profesores

Carreras						Matrícula					
	Año						Año				
	2005	2006	2007	2008	2009		2005	2006	2007	2008	2009
Educ. Básica	162	173	177	147	190	Educ. Básica	24.976	20.831	20.426	18.073	22.805
Educ. Especial	45	51	48	47	55	Educ. Especial	4.871	5.348	5.255	5.230	7.404
Téc. Ed. Especial	20	19	27	26	34	Téc. Ed. Especial	1.011	1.153	1.737	1.824	2.443
Educ. Media	349	402	381	387	429	Educ. Media	39.900	45.917	47.152	48.244	54.183
Ed. Parvularia	128	136	133	111	135	Ed. Parvularia	12.862	13.015	12.689	11.266	13.461
Téc. Ed. Parvularia	36	35	44	49	75	Téc. Ed. Parvularia	2.709	1.414	1.751	1.912	3.947
Psicopedagogía	29	48	61	59	64	Psicopedagogía	3.473	4.144	4.885	5.666	6.783
Total	769	864	871	826	982	Total	89.802	91.822	93.895	92.215	111.026

Fuente: Consejo Superior de Educación

En Chile hay alrededor de 175 mil docentes contratados en los diversos establecimientos del país (de los cuales 149 mil son docentes de aula). El número de jóvenes que se encuentra matriculado en carreras de pedagogía no parece guardar proporción con la tasa de reemplazo que requeriría esta profesión y no guarda relación con la caída esperada en matrícula. Los números parecen ser especialmente desbalanceados en la educación media. Este potencial exceso de oferta de profesores tiene la complejidad adicional de que la formación inicial es especializada para los distintos niveles educativos. Ello constituye una diferencia con lo que sucede en otros países, donde muchas personas, en particular en secundaria (que en general comienza en el equivalente a nuestro séptimo básico), estudian pedagogía como un postgrado, adquiriendo como pregrado una formación más general. Esta realidad debe reconocerse que puede condicionar el diseño del sistema de atracción y retención de docentes.

Por cierto, desde el punto de vista de los aprendizajes de los estudiantes, esta situación no sería motivo de preocupación si esta formación entregase a los futuros profesores los suficientes conocimientos, competencias y destrezas para preparar

y entregar una clase a un grupo heterogéneo de niños o jóvenes. Aunque en este ámbito nuevamente los antecedentes son dispersos, se comienza a acumular evidencia que sugiere que la formación inicial docente no está a la altura de las necesidades del país. Por ejemplo, en el marco de un programa nacional de fortalecimiento de la formación inicial docente en el que han participado diferentes instituciones que forman a profesores, se implementó una evaluación de las habilidades básicas en lenguaje y matemáticas de los estudiantes de pedagogía en los años 2001 y 2002. Los resultados centrales de dicho estudio es lo que se muestra en el cuadro 2.

CUADRO 2
Habilidades básicas al ingreso y egreso de la carrera de pedagogía

AÑO APLICACIÓN	RESULTADOS PRUEBA MATEMÁTICAS			RESULTADOS PRUEBA LENGUAJE		
	Nº ESTUD.	PUNTAJE MEDIO	DESV. ESTÁNDAR	Nº ESTUD.	PUNTAJE MEDIO	DESV. ESTÁNDAR
Año 2000	263	16,67	5,02	262	19,98	4,44
Año 2001	2.006	16,27	5,02	2.145	19,59	5,27
Año 2002	4.896	17,08	4,79	5.073	21,14	4,40
Año 2006-7	488	16,18	6,10	487	21,09	4,66

Fuente: Tito Larrondo et al., 2007, “Desarrollo de habilidades básicas en lenguaje y matemáticas en egresados de pedagogía. Un estudio comparativo”

Los resultados de esas evaluaciones son, sin lugar a duda, pobres, sobre todo porque muestran un nulo avance e incluso un leve retroceso entre el comienzo y el término de la carrera. Ello es lo que se presenta en el cuadro 2. Ahí se muestran los desempeños al ingreso y egreso de los estudiantes a pedagogía. La evaluación de los egresados se realizó para los estudiantes de cinco universidades que participaron en el programa de fortalecimiento de la formación inicial docente. Las características de la prueba, que tenía un máximo de 30 respuestas correctas y un puntaje equivalente, sugieren que estos son resultados modestos, en particular porque los autores advierten que la prueba dice relación con las materias que les corresponde enseñar. Aunque los resultados en el margen pueden estar influidos por el hecho de que, en estricto rigor, las personas evaluadas al egreso no fueron una muestra aleatoria de los que rindieron la prueba al ingreso, los resultados son realmente preocupantes y revelan un déficit que debe ser abordado.

Más recientemente, la primera prueba de diagnóstico asociado al programa “Inicia” reveló que el nivel de habilidades de comunicación escrita de los egresados de 39 de las 49 instituciones que imparten carreras de educación básica son solo aceptables, obteniendo un promedio de 3,24 en una escala que va de un mínimo de 1 a un máximo de 5. Más inquietantes son los resultados obtenidos en la prueba de conocimientos, cuyos resultados se resumen en el cuadro 3. Si

bien los resultados reportados para profesores especialistas deben ser analizados con cuidado porque la cobertura es muy baja, no cabe duda que se revelan problemas en la formación inicial de los docentes en las instituciones de educación superior. Estos, en parte, son consecuencia de lo que aparece como bajas habilidades de los jóvenes que ingresan a pedagogía. En efecto, un 64 por ciento de los jóvenes que participaron en esta prueba diagnóstico proviene de instituciones cuyo puntaje promedio de ingreso a educación básica es inferior a 500 puntos.

CUADRO 3
Respuestas correctas en pruebas de conocimientos

Prueba	Alumnos que rinden	Respuestas Correctas (%)
Generalista	1720	47%
Lenguaje Segundo Ciclo	115	42%
Matemática Segundo Ciclo	105	39%
Sociedad Segundo Ciclo	42	40%
Naturaleza Segundo Ciclo	11	36%

Es evidente, entonces, que la política pública debe actuar sobre diversos frentes. Por una parte, debe atraer a una mayor proporción de jóvenes de altos puntajes a la pedagogía, pero se debe asegurar además una formación de calidad para ellos. Por supuesto, ambos objetivos están entrelazados. Es difícil lograr buenas escuelas de pedagogía si no acceden a ellas estudiantes calificados y estos no se interesarán en la pedagogía si no hay instituciones que los desafíen intelectualmente. Además, es importante que existan apoyos de calidad a los docentes durante su vida laboral que les permitan estar formándose de manera continua, algo que ocurre habitualmente en otras profesiones. Si bien en la profesión docente existen programas de perfeccionamiento, estos no suelen aportar a una experiencia relevante para el desempeño en la sala de clases, obviando que responden más bien a ciertos requisitos para acceder a aumentos de remuneraciones. Ello a pesar de que se ha avanzado en lograr estándares más elevados para los múltiples programas de perfeccionamiento que se imparten en el país, pero el problema ocurre porque la elección de los docentes no siempre responde a la necesidad del establecimiento en el que desempeña sus labores.

Para asegurar docentes efectivos es importante, además, definir condiciones laborales que se acerquen a las que obtendrían los jóvenes que se intenta atraer a la profesión docente en ocupaciones alternativas. Por cierto, complementarían este propósito que la profesión docente fuese altamente valorada por la sociedad. Ahora bien, es obvio que esas condiciones laborales no pueden estar ajenas al interés público, que no es otro que lograr que los niños y jóvenes que asisten a los distintos establecimientos del país se formen satisfactoriamente. Las condiciones laborales y la regulación de las mismas, entonces, tienen que ser compatibles con este objetivo último de la educación. Por eso es que este estudio apunta precisamente a evaluar las condiciones laborales definidas por el estatuto docente y el grado en que éstas se articulan con la meta de formar bien a nuestros estudiantes.

Desde el punto de vista del interés de los estudiantes, la realidad actual se hace especialmente compleja porque no hay filtros al ingreso a la profesión docente. Se ha planteado la posibilidad de que se introduzcan exámenes de habilitación. Es una posibilidad, pero debe reconocerse que, desde el punto de vista político, se hace muy difícil establecer sistemas centralizados de habilitación de profesores, sobre todo si al mismo tiempo existe un proceso de acreditación de las pedagogías como está ocurriendo en Chile. Pero, además, la evidencia respecto del éxito de estos sistemas de certificación en seleccionar buenos profesores es muy débil (véase, por ejemplo, Hanushek y Rivkin, 2004, 2007). La evidencia sugiere que estos exámenes incurrir en importantes errores, esto es, aprueban a personas sin reales capacidades de desempeñarse satisfactoriamente en el aula y reprueban a otros con muchas capacidades. En ese sentido, incluso si se optara por avanzar en la implementación de estos exámenes, esta medida debiera, sobre todo en la realidad chilena de poca selectividad en la elección de los estudiantes de pedagogía, ir acompañada de la entrega de flexibilidad a los sostenedores para elegir a sus equipos directivos y a estos para seleccionar a sus cuerpos docentes, por lo menos en un periodo inicial. Si se adoptara un enfoque más selectivo como ocurre, por ejemplo, en países como Finlandia, Singapur o Corea del Sur, orientado a seleccionar estudiantes de altas habilidades y darles una preparación de alta calidad, quizás sería menos importante para la buena marcha de un establecimiento educativo la posibilidad de seleccionar al equipo docente, pero en la situación actual dicha posibilidad parece fundamental. La estructuración de un régimen laboral para los docentes debe, entonces, tomar en consideración el modelo elegido para seleccionar y formar a los docentes. Por supuesto, ese no solo es el resultado de un cuidadoso debate sino que también, como otras políticas educativas, resultado de diversas interacciones, incluidas las de grupos de interés. El desarrollo de políticas en este ámbito, más allá de las preferencias personales o la evidencia disponible, debe hacer consideraciones de economía política y articular antes que el esquema perfecto uno razonablemente coherente que permita ir moviendo las piezas de la política educativa hacia el objetivo de una educación de calidad para todos los niños y jóvenes que ingresen al sistema educativo. En Chile parecen reunirse las peores condiciones para asegurar, desde el punto de vista de los docentes, altos aprendizajes de los niños, niñas y jóvenes que asisten a nuestros establecimientos educacionales. Hay escasa selectividad para acceder a los estudios de pedagogía, una formación deficiente y posibilidades demasiado restringidas de elegir a los equipos directivos y docentes que forman los establecimientos públicos. En estas circunstancias las oportunidades para crear una educación pública de calidad son muy reducidas.

La importancia del profesor

La discusión sobre el docente, las políticas de atracción y retención y la formación inicial y continua a la que son enfrentados no es arbitraria. La calidad de la educación descansa sobre una “tecnología de producción” que es intensiva

en personas y que, por tanto, estará determinada significativamente por las capacidades, habilidades y talentos que el sistema educacional logre incorporar a la profesión docente. Para que los docentes logren a través de su dedicación y esfuerzo transformar las escuelas, liceos y colegios en los que se desempeñan en instituciones efectivas, deben tener la motivación, la disposición, el conocimiento y las destrezas para alcanzar ese objetivo. Por cierto, además, tienen que ser apoyados y orientados en esta tarea, así como estimulados y presionados a conseguir los estándares de aprendizaje que el país se ha definido. Articular un marco institucional coherente que satisfaga todos estos requisitos no es una tarea fácil y requiere un esfuerzo significativo y persistente.

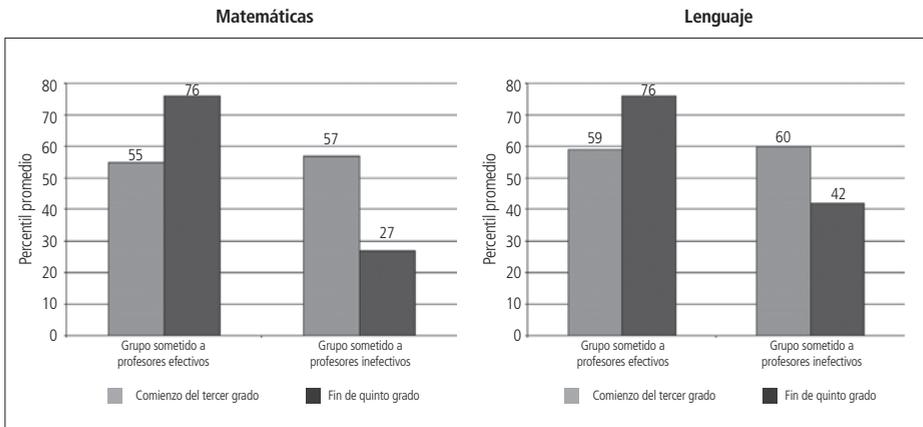
Son muchos los países que tienen dificultades para reclutar buenos profesores y crear un sistema razonable de presiones y apoyos para guiar su tarea hacia una educación de calidad. Otros parecen haber diseñado un marco institucional razonable que les ha permitido satisfacer simultáneamente el ingreso a la profesión docente de un grupo de personas de altas habilidades, crear los estímulos y presiones para que los docentes tengan como foco los aprendizajes de los estudiantes y brindarles el apoyo que les permita renovarse durante su vida profesional o enfrentar debilidades en su formación inicial. Chile está aún lejos de alcanzar en esta dimensión un marco en el que estos requisitos sean satisfechos. Con todo, ha avanzado en la dirección correcta introduciendo evaluación docente y vinculando una proporción de las remuneraciones de los docentes con competencias, aunque muy poco con aprendizaje de los estudiantes. Parece importante avanzar con decisión en esta dirección y si no es así reconocerlo en el diseño de otras instituciones y políticas educativas.

La insistencia en vincular remuneración a desempeño de los profesores no es arbitraria. Un profesor efectivo tiene un impacto sobre los aprendizajes de sus alumnos, muy superior al de uno inefectivo. Esa realidad queda en evidencia en los gráficos 3 y 4. El primero de estos refleja la evolución entre principios de tercer grado y fines de quinto grado de dos tipos de estudiantes del distrito escolar de Dallas, que parten con un desempeño similar tanto en matemáticas como en lenguaje. El desempeño se mide por el percentil obtenido en una prueba estandarizada. Se observa que si los niños son sometidos durante los tres años a un profesor efectivo avanzan al percentil 76 de la distribución, habiendo partido del percentil 55 y 59 en matemáticas y lenguaje, respectivamente. En cambio, si en el mismo periodo los alumnos son enfrentados a profesores inefectivos, retroceden de los percentiles 57 y 60 a los percentiles 27 y 42 en lenguaje y matemáticas, respectivamente. Son cambios significativos y dejan en evidencia los impactos del profesor en los aprendizajes de los niños y niñas en los niveles educativos mencionados. A mayor abundamiento, el segundo de estos gráficos se basa en un ejercicio similar, esta vez solo en matemáticas, en el estado de Tennessee. En este caso se analizan de manera independiente dos distritos y se comparan los aprendizajes de estudiantes que al comienzo del tercer grado están en el percentil 50 de la distribución de desempeño con el que los mismos estudiantes tienen

al finalizar el quinto grado. De nuevo el análisis se centra en profesores efectivos e inefectivos. Los niños y niñas que están tres años seguidos con el primer tipo de docentes suben a los percentiles 96 y 83 en los distritos 1 y 2, respectivamente. En tanto los niños con tres años de profesores inefectivos caen a los percentiles 44 y 29 en los distritos 1 y 2, respectivamente. Aunque la manera en que se estima la efectividad de los profesores –básicamente a través de residuos no explicados de las variaciones en rendimiento entre un año y otro– es discutible, no cabe duda que son diferencias significativas que no se pueden desconocer. Los impactos de lograr profesores efectivos son tan elevados que prácticamente no hay políticas alternativas que puedan competir con ésta.

GRÁFICO 3

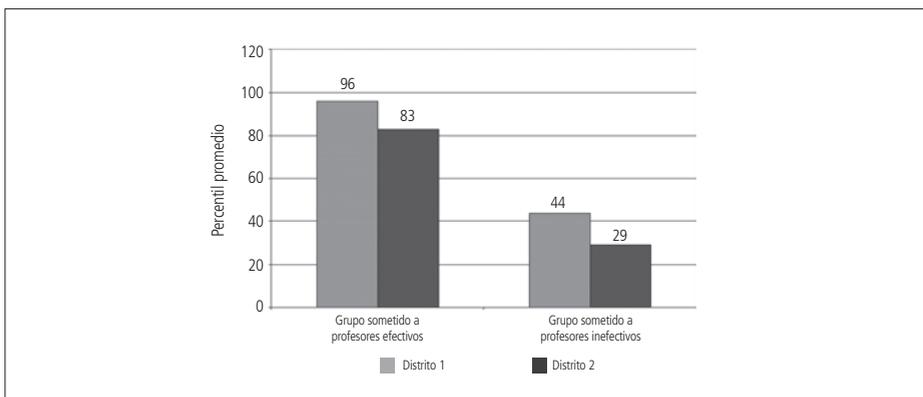
Variaciones de desempeño entre tercer y quinto grado: profesores efectivos e inefectivos



Fuente: Heather Jordan, Robert Mendro, and Dash Weerasinghe, 1997, *The Effects of Teachers on Longitudinal Student Achievement*

GRÁFICO 4

Variaciones en el desempeño de matemáticas entre tercer y quinto grado



Fuente: William L. Sanders and June C. Rivers, 1996, *Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Students Academic Achievement*, University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center

En Chile también comienza a surgir evidencia respecto de la importancia de un buen profesor. Aunque son preliminares, los resultados obtenidos en el estudio de Bravo et. al. (2008)⁵ son indicativos respecto del impacto de los buenos docentes. Así, por ejemplo, un profesor destacado en la postulación a la asignación de excelencia pedagógica puede lograr que sus alumnos logren en el SIMCE de cuarto básico 0,34 desviaciones estándares más que un profesor calificado como insatisfactorio en un establecimiento con niños de escasos recursos. Un resultado similar se repite al considerar a los profesores que fueron sometidos a evaluación docente. Aquellos en la categoría destacada logran que sus alumnos de cuarto básico tengan 0,2 desviaciones estándares más en el SIMCE que los docentes calificados como insatisfactorios. Una relación positiva entre desempeño de estudiantes y capacidades del docente, aunque de menor intensidad, también se observa para el subconjunto de docentes que postula a la asignación variable de desempeño individual. Ésta es un beneficio para docentes que ya fueron calificados satisfactoriamente en la evaluación docente y, por tanto, no es raro que la relación sea más débil. Como, en parte, la efectividad de un profesor es endógena a su esfuerzo, la conclusión obvia de estos resultados es que los países que están interesados en elevar la calidad de su educación y en lograr que todos los niños tengan la oportunidad de aprender, deben estrechar el vínculo entre el desempeño de los docentes y las remuneraciones. Por cierto, como sugeríamos más arriba, no es evidente cómo lograr un cuerpo docente efectivo. De hecho, se sabe poco respecto de qué cosas hacen a un profesor efectivo, siendo fundamental para detectarlo su desempeño en el aula. Uno puede predecir, por ejemplo, que personas de altas habilidades van a tener, en general, mejores desempeños en la sala de clases. Pero poco más. De ahí que muchos países finalmente apunten a seleccionar personas de altas habilidades para la profesión docente. Mientras un país no opte por este camino es difícil, aunque no imposible, intentar volver a él por los intereses que se crean. Si ello no ocurre, hay que llevar adelante otras iniciativas que sean sustitutos de esta política. Una opción razonable sería, por ejemplo, que los docentes puedan ser seleccionados en función de su desempeño en el aula. Esto avala la idea de que las instituciones y reglas que rigen las relaciones contractuales entre docentes y sostenedores deben evaluarse en función del contexto más general en el que se desenvuelve el sector educativo.

La situación de la profesión docente en Chile: una mirada institucional

En el análisis que se haga de esta situación no se puede olvidar que el Estado afecta la proyección profesional de los docentes no solo a través de las regulaciones que dicta para esta profesión sino que también a través del financiamiento

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

que define para la educación escolar, en particular el monto de la subvención escolar, y las exigencias que impone a los establecimientos educativos. Así, por ejemplo, el Estado podría solo asegurar un financiamiento razonable y establecer estándares de desempeño para los establecimientos y dejar que la conformación de los salarios y los arreglos contractuales en esta profesión queden sujetos a las normativas laborales comunes. En estas circunstancias, las definiciones salariales y las condiciones laborales quedarían definidas por el financiamiento existente y las exigencias de desempeño, como ocurre en la gran mayoría de las actividades que proveen bienes y servicios en una economía moderna. En teoría, no hay nada tan particular en educación que permita pensar que la solución institucional apropiada sea distinta a la que se observa en el resto de la economía. Sin embargo, debe reconocerse que la economía política del sector educativo hace difícil pensar que ello pueda materializarse en nuestro país. Los Estados tienden a intervenir en la definición de ambas dimensiones. Ello indudablemente genera presión de grupos de interés y el desafío es lograr que este hecho no conduzca a renunciar a consolidar una carrera profesional orientada al desempeño de los alumnos.

Un aspecto que en la consolidación de dicha carrera no es fácil de resolver se refiere a la estabilidad en el empleo que debe asegurarse a los docentes. Por diversas razones ésta no debería, sin perjuicio de los esfuerzos que deben hacerse para evitar las arbitrariedades, ser un objetivo de este ordenamiento. Por una parte, como veíamos, los cambios demográficos obligan a hacer ajustes en las plantas docentes. Por otra, en el centro de una política educativa efectiva están los aprendizajes de los niños, niñas y jóvenes que asisten a las aulas de los distintos establecimientos educacionales. El impacto sobre el aprendizaje que tienen los profesores inefectivos es tan negativo que no parece prudente mantenerlos en la educación a menos que exhiban un claro compromiso por superar sus deficiencias en plazos breves. Por ello es que si bien varios países tienen estatutos especiales para sus docentes, son escasos los que le aseguran una inamovilidad a todo evento. En muchos, además, se agrega que el ingreso a la carrera profesional docente se produce solo una vez que han mostrado efectividad en el aula. Es imposible tener escuelas efectivas si los establecimientos educativos no están claramente orientados al logro de los aprendizajes de sus estudiantes. La concreción de este objetivo es improbable cuando se permite la permanencia de profesores incumplidores. Toda regulación de la profesión docente debería distinguir entre esos profesionales y aquellos que, a pesar de su dedicación, carecen de las destrezas para llevar adelante sus tareas. Las evaluaciones formativas y los perfeccionamientos que ellas pueden acarrear deben estar disponibles solo para los últimos. La permanencia de los primeros, en cambio, en la profesión docente no debería ser aceptada. La adopción de este enfoque, lejos de involucrar despidos masivos, como a veces se asume sin evidencia que lo respalde, constituye una forma de reconocimiento de la profesión docente y genera incentivos apropiados para que los maestros tengan como norte el aprendizaje de los niños, niñas o jóvenes que

asisten a sus clases. El despido siempre es un recurso de última instancia, sobre todo teniendo en cuenta que el proceso de reemplazo de un profesor es una tarea siempre compleja.

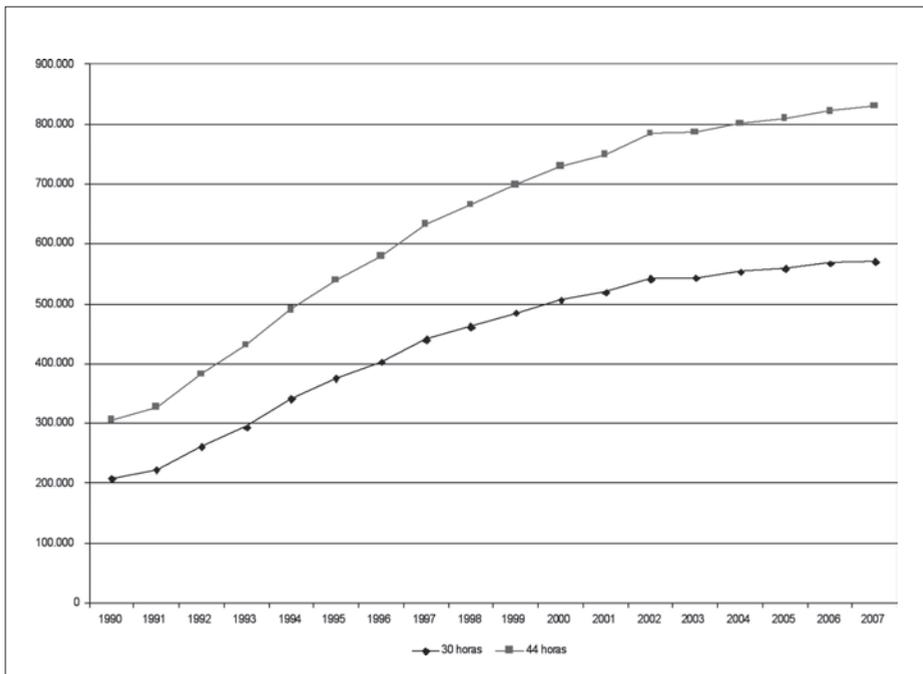
En nuestro país, históricamente la profesión docente ha sufrido numerosos cambios tanto en sus condiciones laborales como en las regulaciones que se le han aplicado. Durante gran parte del siglo XX y hasta la municipalización de 1981 los profesores eran empleados públicos y sus condiciones laborales eran negociadas a través de la fuerza que ejercía el profesorado en movilizaciones nacionales. Por supuesto, la cobertura de la educación, bien avanzado el siglo, era especialmente baja para el ingreso per cápita del que gozaba el país en ese entonces. Esto era así especialmente en secundaria. La poca cobertura (por consiguiente un número relativamente bajo de docentes) y su poder de movilización habían permitido que los profesores desde mediados de los años cincuenta y, especialmente, en los primeros años del gobierno de Allende, experimentasen importantes alzas en sus remuneraciones. La alta inflación que generó la política fiscal de dicho gobierno, la crisis económica de 1973-75 y el fuerte ajuste fiscal que aplicó la dictadura militar, después del golpe, erosionaron las remuneraciones de los docentes (y de otros profesionales de la Administración Pública y los asalariados en general), que solo comenzaron una recuperación en la última parte de la década de los setenta. Sin embargo, en 1981 solo se habían situado en los niveles observados dos décadas atrás.⁶

Ese año el régimen militar inicia un traspaso de los establecimientos fiscales a los municipios. Los docentes dejan de ser empleados fiscales y quedan sujetos a las normas del Código del Trabajo que rige a los profesionales del sector privado. Pero esta desregulación de la profesión docente no iba a durar mucho. En 1987 (Ley 18.602) se dictan normas que establecen criterios para la definición de remuneraciones, algunos elementos de la carrera docente y derechos de los profesores. Con todo, en una gran variedad de materias se mantiene inalterada la adscripción jurídica de los docentes al Código del Trabajo. Un estatuto especial para los docentes se dicta solo durante el primer gobierno democrático que sucede al régimen autoritario. En efecto, en 1991 se dicta la ley 19.070, más conocida como estatuto docente, que establece las condiciones laborales y salariales que ampararán el trabajo de los profesores en los establecimientos municipales. Algunas de sus normas se extienden también al sector particular subvencionado. El estatuto fue uno de los muchos elementos que contenía el programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia y su concepción y posterior aprobación probablemente no se puede desligar del hecho que entre 1981 y 1990, en lo principal como consecuencia de la profunda crisis económica de 1982-83, las remuneraciones reales de los docentes cayeron en un 37,6 por

6. Para más detalles sobre remuneraciones de los docentes, comparadas en el tiempo, puede consultarse Rojas (1997).

ciento. En ese contexto, el primer gobierno democrático tenía que dar señales que dignificaran la profesión docente. Sin un reconocimiento de esa dignidad es muy difícil lograr un sistema educativo de calidad. Con todo, no se puede desconocer que en ese cuerpo legal quedaron plasmadas muchas deficiencias que no nos pueden hacer perder de vista el objetivo final, a saber, que nuestros niños, niñas y jóvenes sean adecuadamente formados.

GRÁFICO 5
Salario promedio de docentes con 10 bienes: sector municipal
 (Pesos 2007)

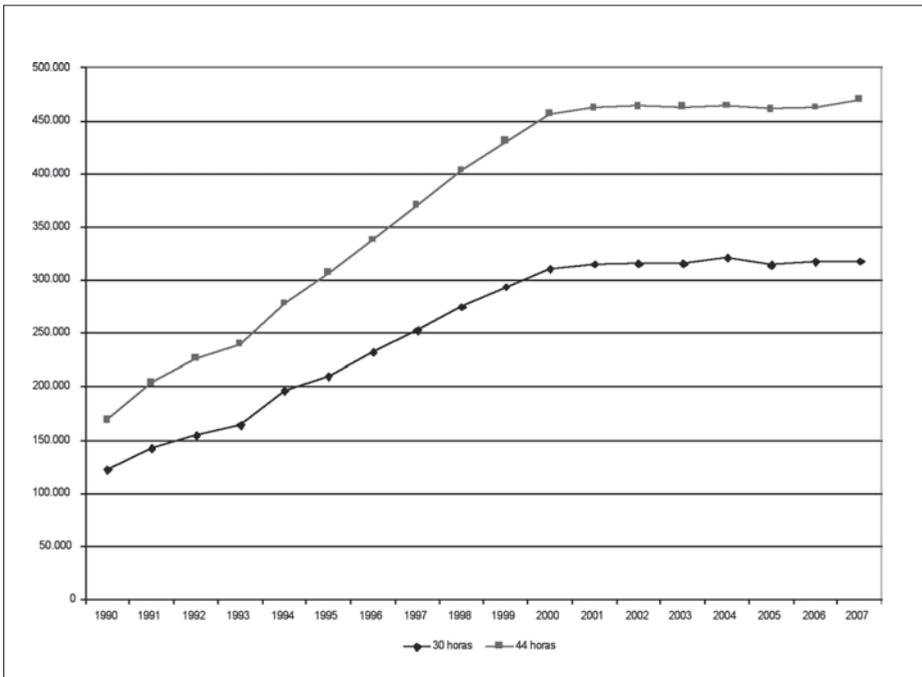


Fuente: MINEDUC, Anuarios estadísticos

Las disposiciones contenidas en el estatuto y el buen desempeño de la economía fueron acompañadas, como muestran los gráficos 5 y 6, de un significativo aumento de remuneraciones de los profesionales de la educación. El ritmo de crecimiento ha sido mucho más rápido que el experimentado por otros profesionales del sector privado. Así, por ejemplo, para una jornada de 44 horas el salario promedio y el mínimo ha subido entre 1990 y 2007 en 172 y 178 por ciento, respectivamente. En el sector particular subvencionado solo se ha definido un salario mínimo equivalente al que se observa en el sector municipal. Como a este sector no se le aplican las condiciones definidas en el estatuto para las remuneraciones, no hay antecedentes respecto de sus promedios en el periodo considerado, pero no cabe duda que estos también han aumentado de manera significativa. Esto ha compensado los deterioros relativos observados entre 1981 y 1990. Pero ciertamente los aumentos de remuneraciones deben entenderse como un proceso que

reconoce la importancia del profesor en la sociedad chilena. Son aumentos que se justifican en ese contexto, independientemente que ahora corresponde afinar las remuneraciones para vincularlas con más fuerza a desempeño. En particular, porque dichos aumentos salariales no han tenido un impacto significativo en los desempeños educativos del país. Ello no es de extrañar porque la evidencia disponible es abrumadora respecto de que no hay una relación directa entre aumentos de salarios y desempeño de los estudiantes. El estatuto docente en sus orígenes no hizo un mayor intento por ligar ambas variables. Precisamente el desafío actual es reemplazar en una proporción importante la lógica de la dignificación por otra que combine ésta con la del desempeño. Por supuesto, este cambio va a generar resistencia, pero es indispensable llevarlo adelante. Debe entenderse que el logro de un sistema educativo efectivo supone que todos sus actores tengan como foco el aprendizaje de los niños y jóvenes que asisten a los más de diez mil establecimientos educativos que existen en el país.

GRÁFICO 6
Salario mínimo de docentes: sector municipal
 (Pesos 2007)



Fuente: MINEDUC, Anuarios estadísticos

Por eso es que el estatuto, aun mirado desde la cómoda distancia que introduce el paso del tiempo, generó, en varios de sus aspectos, una regulación inadecuada de la profesión docente, que ha afectado de manera negativa la gestión de los establecimientos estatales y ha hecho que los importantes aumentos salariales que sobre él descansan no se hayan materializado en mejoras en su desempeño

educativo. Con todo, el estatuto ha ido sufriendo cambios que se mueven en la dirección correcta, en el sentido de reivindicar la necesidad de que los profesores estén comprometidos con la labor docente y que sus remuneraciones comiencen a estar ligadas con el desempeño. Entre los defectos del estatuto se encuentra el hecho de que los establecimientos municipales tienen todavía pocas posibilidades de definir sus equipos pedagógicos. Esta realidad es especialmente compleja en el caso de profesores que rehúyen un compromiso efectivo con la labor docente. Desde la promulgación del estatuto existían, en teoría, oportunidades para realizar sumarios a los profesores que presentasen esas características, pero la redacción del articulado era vaga en lo referido al desempeño de las tareas propias de un docente. Así, en su artículo 72, letra b), el estatuto establecía que los profesores dejarían de pertenecer a una dotación municipal cuando se presentasen las causales de “falta de probidad, conducta inmoral o incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función, establecidas fehacientemente en un sumario”. Pero no es evidente cómo se establecía incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función. Además, el hecho de que el fiscal deba ser un profesional de la educación que realice funciones docentes similares o superiores en otro establecimiento municipal de la comuna, le resta efectividad a los sumarios que se realicen para probar incumplimiento grave de las obligaciones que impone la labor docente. De hecho, el estatuto no parecía ponerse en el caso de que existiesen profesionales incumplidores y, de hecho, al introducir la posibilidad de que las plantas docentes puedan ajustarse a la realidad del número de estudiantes matriculados en establecimientos municipales, establece un orden de prelación estricto que no está correlacionado con desempeño profesional sino que con el carácter de los contratos (se privilegia a los contratados por sobre los adscritos a la dotación y aquellos que están en edad de jubilación respecto de otros grupos de edad). Ésta es un área donde debería haber posibilidades de alcanzar acuerdos que posibiliten que profesores puedan ser despedidos si, a juicio del equipo directivo de un establecimiento, incumplen las labores establecidas en sus contratos. De hecho, la ley que creó la subvención escolar preferencial introdujo una importante modificación al artículo 72 haciéndolo más operativo. En efecto, de la letra b) antes citada eliminó la frase “o incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función”, agregando una nueva causal, letra c), de cese en la dotación municipal. Esta señala “c) por incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función, tales como la no concurrencia del docente a sus labores en forma reiterada, impuntualidades reiteradas del docente, incumplimiento de sus obligaciones docentes conforme a los planes y programas de estudio que debe impartir, abandono injustificado del aula de clases o delegación de su trabajo profesional en otras personas”. Podrá discutirse que un mal desempeño no está necesariamente incorporado en esta redacción, pero si junto con esas disposiciones se establece una mayor vinculación de las remuneraciones con las habilidades de los docentes y los aprendizajes de sus alumnos puede consolidarse un sistema razonable de regulaciones de la profesión docente. Resulta interesante comprobar que el marco en el que se introduce este cambio en

el artículo 72 es uno en el que, más allá de las dificultades de implementación de la subvención educacional preferencial, se avanza mucho en la lógica de pedir rendición de cuentas por desempeño de los establecimientos. Una conclusión evidente de esa orientación es que si los profesores no cumplen con sus labores no pueden quedarse en el establecimiento al que se le exigen cuentas. Quizás este ejemplo sea el que ilustra mejor cómo cambia la lógica de las regulaciones laborales de los docentes cuando la orientación del sistema educativo comienza a desplazarse a los desempeños de estudiantes y profesores.

Un problema práctico de la gestión del capital humano en educación dice relación con el traslado de profesores entre establecimientos de una misma comuna. Por diversas razones, los establecimientos tienen una trayectoria de matrícula que no es estrictamente balanceada y, por tanto, los municipios tienen que acomodar sus profesores de maneras distintas a lo largo del tiempo. Eso supone, en ocasiones, trasladar docentes de un establecimiento a otro, pero estos ajustes no siempre son fáciles de realizar. Ello sucede a pesar de que, en estricto rigor, el estatuto docente permite esta posibilidad sin que ello signifique menoscabo. Así, por razones que están ligadas directamente al estatuto o indirectamente a través de interpretaciones que a partir del estatuto y el Código del Trabajo realizan las inspecciones del Trabajo, se ha ido creando una situación que hace muy difíciles los traslados y, por tanto, la coordinación que todo sostenedor debe llevar adelante para cumplir de manera más eficiente su gestión. A ello se suma el hecho de que el desempeño deficitario no es causal de desvinculación. Por ello, los sostenedores públicos tienen que poner en aula a profesores que saben que no tienen competencias para desarrollar su labor o en caso que se les permita, aumentar su dotación, contratando a un profesor nuevo de mayor calidad para el aula y dejando al otro profesor en labores fuera de sala: esta situación solo aumenta los costos sin ser eficiente en dar una señal clara en pro de la calidad. De nuevo, hay aquí ámbitos para lograr acuerdos que no suponen desproteger al docente en el desarrollo de sus labores.

Estos son solo ejemplos de la rigidez que se observa en la educación municipal, la que dificulta en exceso la gestión, garantizando una estabilidad excesiva a la profesión docente. Estos adjetivos cabe entenderlos respecto del objetivo que se ha trazado el país de alcanzar una educación de calidad para todos los niños, niñas y jóvenes, independientemente de su origen social, cultural o económico. Así, los cambios que se han introducido en los últimos años y que han comenzado a transformar la lógica inicial del estatuto deben refinarse y acelerarse. De este modo se irá fortaleciendo la relación que existe entre la tarea docente y el desempeño escolar de los alumnos. El desafío, entonces, es profundizar y afinar la lógica que ha comenzado a asomar en el último tiempo. Ello es importante no solo en su propio mérito sino que también es una oportunidad para ir entregando oportunidades para que se ejerza el liderazgo de los equipos directivos de los establecimientos. Sin éste, el logro de una educación de calidad se vuelve insos-

tenible. De hecho, una de las interrogantes que suscita la incipiente orientación al desempeño de los docentes que se ha ido consagrando en la legislación es que tiene un carácter demasiado centralizado y sin participación efectiva de los equipos directivos de los establecimientos educativos y de los gobiernos locales.

Por supuesto, debe considerarse igualmente que el marco que rige la elección de directores tampoco es particularmente adecuado. Por otra parte, porque permite el concurso de los puestos directivos de muchos establecimientos solo una vez que se produzca una vacante independientemente de los logros que estos tengan. Esto responde al inconveniente deseo de proteger a directores que llevan muchos años en el desempeño de sus cargos. Asimismo, el concurso quedó diseñado de una forma que no asegura que se elegirán a los mejores postulantes. Además, las condiciones para postular no consideran el logro de resultados en sus cargos anteriores y establecen criterios similares a los requeridos para un docente de aula, siendo que las características del cargo son muy distintas.⁷ Lo anterior se agrega que en nuestro país la formación inicial considera muy precariamente y solo en algunos casos la preparación para la gestión escolar y los cursos y posgrados referidos a este tema no cuentan con evaluación asociada a los logros de sus alumnos egresados. Adicionalmente, la normativa actual obliga a los empleadores, esto es a los municipios, a mantener las condiciones de los directores salientes; es decir, en caso de llevarse a cabo un concurso en que se elige a un nuevo director, el saliente mantiene su sueldo independientemente de las tareas que desempeñe, lo que encarece la planta de los municipios y genera incentivos para que se produzca una rotación de los directores entre los distintos establecimientos de una comuna por razones presupuestarias antes que por la búsqueda de calidad en la gestión.

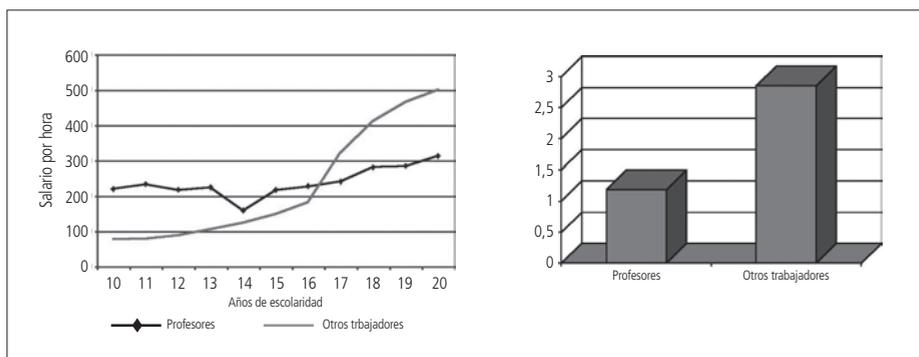
En su oportunidad el legislador, en consideración a la estabilidad que consagraba el estatuto docente, introdujo la evaluación de los maestros como una manera de asegurar que dicha estabilidad no perjudicaría a los estudiantes, que es el principal riesgo de esa medida. Sin embargo, la presión del gremio docente postergó la puesta en vigencia de esta iniciativa. Solo en 2003 se introdujo de manera experimental y desde 2005 se ha hecho obligatoria. A pesar de que en general el proceso evaluativo se ha ido consolidando, aún encuentra resistencia en sectores del profesorado. En otros sectores esta evaluación, si bien se ve como un paso positivo, se la encuentra insuficiente como guía para un profesorado comprometido con el aprendizaje de los niños y jóvenes del país. Hay que recordar que la evaluación docente está solo tangencialmente relacionada con el desempeño efectivo de los profesores en la sala de clases a través de la evaluación de terceros que comprende el sistema y que no dice relación con los resultados de desempeño sino que con la evaluación que el equipo directivo del estableci-

7. La discusión en este campo debe incluir el levantamiento de restricciones para que otros profesionales puedan ejercer el rol de director, como ocurre en otros sistemas educacionales con buenos resultados en colegios particulares en nuestro país.

miento hace del quehacer del profesor según el marco para la buena enseñanza y que recibe una ponderación de solo un 10 por ciento. El portafolio que tiene dos módulos –comprendiendo uno el diseño e implementación de una unidad de ocho horas pedagógicas, la evaluación de término de dicha unidad y una reflexión sobre el quehacer docente, y la otra una clase filmada avisada con anticipación– recibe el mayor peso en la evaluación, con un 60 por ciento. Los otros componentes son una autoevaluación con un 10 por ciento y una entrevista con un par evaluadores que se pondera en un 20 por ciento (art. 17 del Reglamento de Evaluación Docente). Con todo, y a pesar de estos reparos, la evaluación docente, como se desprende de la evidencia citada más arriba, discrimina parcialmente entre profesores efectivos e inefectivos, compensándose a los primeros a través de diversas vías.

En relación al sistema de remuneración del sector, existe un cierto acuerdo entre expertos en que la estructura salarial definida legalmente aún está muy influida por otras consideraciones, como la antigüedad, antes que el buen desempeño. Deben, entonces, buscarse mayores vínculos entre desempeños y remuneraciones. Una carrera profesional docente bien diseñada que articule de manera más precisa un sistema de evaluación docente con la trayectoria de remuneraciones de los profesores es una alternativa a considerar. El gráfico 7 precisamente muestra que la estructura salarial de los profesores es particularmente “plana”, es decir, no hay muchas diferencias por escolaridad ni, ya sabemos, por desempeño. En cambio, en otras profesiones una mayor diferenciación salarial es habitual. La figura de la izquierda en el gráfico 7 muestra los salarios por escolaridad, mientras que la de la derecha el coeficiente de variación (el promedio dividido por la desviación estándar), que es una medida de dispersión. La primera columna representa el coeficiente de los docentes. La segunda es un promedio simple de los coeficientes de variación para otros trabajadores. Como mencionábamos, la variación en los salarios por hora de los profesores de acuerdo al nivel educacional alcanzado son modestas. En cambio, para las otras profesiones las diferencias son importantes. Al mismo tiempo, la dispersión de salarios de profesores en torno al promedio es muy baja, indicando que la profesión docente hace muy poco por reconocer las distintas capacidades de los que enseñan. Esto lleva a que los incentivos al buen desempeño y al esfuerzo en la labor diaria, a pesar de los cambios que se han introducido en los últimos años, estén todavía muy diluidos. Esta realidad es propia de sectores muy sindicalizados en los que prevalece una lógica de defensa de intereses gremiales antes que una del desempeño.

GRÁFICO 7
Salarios por escolaridad y coeficiente de variación de los salarios de profesores y otros trabajadores

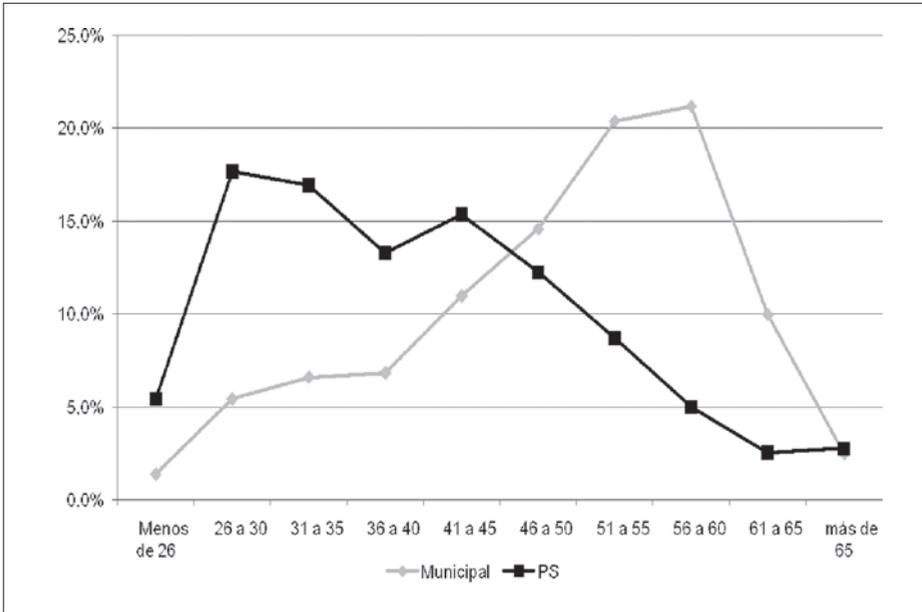


Fuente: Elaboración a partir de Encuesta CASEN 2003

Al haberse impuesto en el país una lógica de negociación centralizada de los salarios como resultado del estatuto docente, el peso gremial se hace aún más evidente. Las negociaciones que se realizan con los gremios dejan al margen a los empleadores estatales de los profesores, es decir, a los municipios. En dichas negociaciones se toman decisiones que impactan los costos de la gestión municipal en educación sin que los ingresos sean compensados necesariamente en la misma magnitud. Ello ocurre porque la estructura de costos depende de factores como la antigüedad del profesorado, que no son comunes entre municipios. Los ingresos, en cambio, al ser por estudiante, son similares para municipios con características equivalentes. Hay claramente una incompatibilidad entre la regulación de la profesión docente y el mecanismo de asignación de los recursos en educación que tarde o temprano debe abordarse. Un diseño apropiado de la carrera profesional docente nuevamente es una manera de poder lidiar con el eventual desajuste entre costos e ingresos. El problema se resuelve parcialmente si los municipios pudiesen ajustar su dotación de profesores a la realidad que está implícita en el diseño de la subvención. Esto es algo que en el papel pueden hacer a través de las disposiciones que permiten el ajuste de la planta a la realidad de matrícula de la comuna. Pero una serie de disposiciones complementarias del estatuto dificultan, en la práctica, esa posibilidad, produciendo sobre todo una presión financiera sobre el municipio que vuelve complejo los ajustes. De hecho, como sugiere el gráfico 8, la edad de los profesores del sistema municipal, y por tanto el costo de terminar sus contratos, es mucho mayor que la de los profesores del sistema particular subvencionado. Ello no es producto de la casualidad sino de los incentivos, que describiremos más adelante, establecidos en el estatuto docente. Otra disposición que está directamente relacionada con este aspecto es que los docentes con más de 30 años de servicio pueden pedir una reducción en sus horas lectivas. Este es un grupo aún pequeño de docentes (3 por ciento del total), pero en aumento y en algunos municipios representa

una proporción elevada. Como esa decisión es individual e independiente de las necesidades de la escuela, suele requerirse aumentar la dotación para suplir el espacio que deja en aula el profesor beneficiado por esta norma. Son exigencias que finalmente terminan impactando los costos de los establecimientos municipales sin contrapartida en los desempeños.

GRÁFICO 8
**Distribución de los docentes por edades en establecimientos
 municipales y particulares subvencionados**



Además, como el estatuto también define con precisión la estructura de las remuneraciones de los docentes de la educación estatal, tampoco hay caminos que permitan ajustarlas a la realidad de los ingresos municipales. Esto lleva a que los espacios de libertad que tienen los municipios en la gestión de los ingresos que perciben por subvención sean extremadamente acotados. La situación es muy distinta en los establecimientos particulares subvencionados, a los cuales se les aplican solo algunos criterios como la remuneración básica mínima nacional (RBMN). Para entender la estructura salarial de los docentes que laboran en la educación municipal es conveniente revisar algunas de las disposiciones del estatuto docente. Las compensaciones que éste establece apuntan a asegurar los salarios de los docentes, pero debe reconocerse que no guardan ninguna proporción con el desempeño de sus alumnos. Así, por ejemplo, después de dos años de permanencia en la profesión los salarios se reajustan automáticamente en un 6,76 por ciento y luego cada dos años por una proporción adicional de 6,66 por ciento con un tope de 100 por ciento de la RBMN. Asimismo, tienen una asigna-

ción por perfeccionamiento que puede llegar hasta 40 por ciento de la RBMN y que, en la práctica, también sube con la antigüedad en el cargo. Ninguna de estas asignaciones guarda relación directa con el desempeño de los estudiantes. Algo similar se puede decir respecto de algunos incentivos económicos a los docentes que se han incorporando con el paso del tiempo. Entre estos se encuentra la unidad de mejoramiento profesional (UMP) para aquellos docentes con 30 o más horas de contrato. Existe, además, un monto complementario para aquellos docentes con 12 años y más de servicio que sube hasta los 30 años de antigüedad. Es una asignación recibida, al igual que las otras asignaciones, solo por los profesores de la educación municipal. Esta asignación se reajusta en la misma proporción que los salarios de los funcionarios del sector público. Desde 2007 ha comenzado a pagarse la bonificación de reconocimiento profesional que reemplazará gradualmente a la UMP en 2010. Ésta se compone en un 75 por ciento de un bono por contar con el título profesional y un 25 por ciento por mención.⁸

Hay dos asignaciones adicionales que deben ser consideradas en el análisis de los salarios de los profesores y que, de nuevo, no están relacionadas con desempeño: la así llamada bonificación proporcional que rige a partir de enero de 1995 y que es calculada por cada sostenedor –privado y municipal– en función de los montos recibidos por una subvención adicional especial que fue creada por ley especialmente para estos efectos. Un 80 por ciento de los recursos recibidos por este concepto deben ser distribuidos entre los docentes de acuerdo a las horas contratadas. El restante 20 por ciento se utiliza para financiar una planilla complementaria de modo de asegurar el pago de las remuneraciones mínimas totales (nótese que esta remuneración no es equivalente a la RBMN que resulta de multiplicar el valor hora mínimo por el número de horas contratadas). Éstas están definidas legalmente (Leyes 19.873 y 19.933) para los establecimientos municipales y particulares subvencionados.⁹ En la actualidad para una jornada de 44 horas la remuneración mínima alcanza poco más de 500 mil pesos, monto que se aplica proporcionalmente a jornadas de otra duración. Se genera, a través de todas estas bonificaciones, una compleja estructura salarial que hace muy rígida la definición de salarios sin que, además, como hemos sugerido, estos guarden relación con el desempeño de los establecimientos educacionales. La experiencia recogida de diversos mercados tanto nacionales como internacionales sugiere que una estructura salarial que está completamente desligada de la productividad o desempeño de una labor, sin importar demasiado cuál sea ella,

8. Esta última asignación, fruto de la negociación con el gremio, busca mejorar la condición salarial de los docentes, pero entra en una contradicción importante con el objetivo de una remuneración más vinculada a los aprendizajes. Por una parte, porque se otorga una asignación para una cualidad que es la norma para postular a la titularidad y no se hace cargo de la necesidad de fondo de avanzar a hacer cada vez más atractiva la carrera profesional. Por otra, la evidencia internacional es abrumadora en apuntar a que la titulación no es garantía de buen desempeño en el aula.

9. Fueron estas disposiciones, en particular la norma que estableció que los excedentes generados en esta cuenta debían ser distribuidos proporcionalmente como un bono anual y que no se pagó, lo que generó el paro de docentes por el bono SAE.

rara vez produce resultados satisfactorios o que guarden alguna relación con lo que se invierte en esa área. Por cierto, esa vinculación no siempre se aprecia cuando se mira un mercado o una institución desde afuera, porque las decisiones sobre salarios son adoptadas de manera descentralizada y no siempre responden a criterios explícitos, pero eso no los hace misteriosos.

Ahora bien, es importante comprender que las definiciones salariales siempre crean incentivos, aunque a veces estos no sean claramente percibidos o demoren años en dejarse sentir sus efectos. El gráfico 8 los dejaba suficientemente claros. Los incentivos incluidos en el estatuto docente “encarecen” el costo de proveer docencia a los alumnos en la medida que envejece el cuerpo docente. Como la relación entre aprendizaje de los alumnos y experiencia de los profesores es inexistente, o al menos débil, los establecimientos particulares subvencionados que tienen un mayor control sobre las remuneraciones de los docentes y también sobre la dotación que integran a sus establecimientos no tienen demasiado interés en hacer subir las remuneraciones con antigüedad en el cargo. En cambio, los municipales tienen que seguir las disposiciones del estatuto docente en esta materia. El resultado es relativamente obvio: los profesores de mayor edad se autoseleccionan en establecimientos municipales. La autoridad educativa en conocimiento de esta realidad, es decir, de la escasa vinculación entre desempeño y remuneraciones docentes, se ha esforzado para avanzar hacia una mayor diferenciación de los salarios de los maestros. Así, por ejemplo, los docentes pueden postular a aumentos de remuneraciones si, en la evaluación docente, han sido calificados como competentes o destacados. Para ello deben aprobar una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos que, dependiendo del desempeño, les permite acceder a una bonificación que varía entre 5 y 25 por ciento de la remuneración básica mínima nacional. Esto representa un máximo anual aproximado de 1,1 millón de pesos para una jornada de 44 horas y por un periodo máximo de cuatro años. Este beneficio se conoce como asignación variable por desempeño individual. También incrementa la remuneración de los profesores la asignación de excelencia pedagógica creada por la Ley 19.715. A esta asignación acceden los docentes que se someten a un proceso de acreditación que evalúa, a través de una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos y de un portafolio, distintas dimensiones de la labor docente. Mientras se mantengan como docentes de aula esta asignación corresponde aproximadamente a un treceavo sueldo. Además, tienen la posibilidad de incorporarse a una red de maestros de maestros.

Estos aumentos salariales tienen el problema de ser definidos de manera excesivamente centralizada y aunque los docentes que las reciben parecen ser más efectivos, según la evidencia descrita más arriba, los impactos son todavía débiles. Los efectos de demostración también son modestos, porque la decisión del aumento de remuneración no es tomada por el equipo directivo del establecimiento. Más correlacionado con el aprendizaje de los estudiantes es el programa SNED (Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño) que a partir de seis indicadores construye un índice de desempeño educativo para los establecimientos del país.

El índice no solo incorpora resultados en el SIMCE sino también superación, innovación, igualdad de acceso, entre otros factores. El 90 por ciento de los recursos asignados a través de la subvención por desempeño de excelencia debe distribuirse entre todos los docentes de un establecimiento en función de las horas contratadas. El resto puede usarse para premiar a docentes específicos. En la actual aplicación, 2008-2009, los docentes beneficiados, del orden de 58 mil, recibirán más de 626 mil pesos al año. Este incentivo, al estar destinado al grupo docente, incentiva comportamientos oportunistas que le restan efectividad a esta medida. Así, por ejemplo, el profesor que no está en aula recibe lo mismo que el que está en ella. Esto ocurre a pesar de que este último, en teoría, hizo un aporte mayor al logro del SNED. Por otro lado, en la asignación debe sumarse a quienes están haciendo reemplazos. Ello aumenta la planilla y nuevamente impide una recompensa apropiada para los buenos profesores de aula.

Sigue siendo cierto, entonces, que en el marco actual no hay mucho espacio para remunerar a los profesores que tienen un desempeño particularmente destacado y especiales habilidades para desempeñarse en la docencia. Por ello muchos jóvenes se abstienen de ingresar a esta profesión o bien una vez en ella al poco tiempo la abandonan en busca de salarios que guarden mejor relación con sus capacidades. Hay, entonces, una necesidad de equilibrar mejor los intereses de los docentes con los de los niños, niñas y jóvenes. Los intereses de estos están obviamente vinculados a los desempeños educativos. Un mejor equilibrio entre ambos intereses debe ser un objetivo de la política educativa. En particular, debe remediarse la señal que reciben los jóvenes con interés en la profesión docente y habilidades para desarrollarla. Muchos de ellos también tienen capacidades para desempeñarse en otros ámbitos y, por tanto, la decisión de la profesión a la que definitivamente ingresarán estará muy influida por el potencial que pueden desarrollar en cada una de ellas. Uno de los elementos de este potencial dice relación con los salarios a los que pueden acceder los profesionales de la educación. El cuadro 4, realizado a partir de los últimos antecedentes reportados por www.futurolaboral.cl, resume las dificultades que significa la estructura de remuneraciones alentada por el estatuto docente para atraer jóvenes con habilidades a esta profesión. Se puede ver que las remuneraciones de otras disciplinas son un 40 por ciento superior después de cinco años de egresados de la universidad. Pero el principal problema es que son solo un 11 por ciento superior cuando se comparan las remuneraciones más bajas de cada una de las distintas disciplinas (columna 10 por ciento inferior), y sube a un 57 por ciento (columna 10 por ciento superior) cuando se trata de las remuneraciones más altas. En general las remuneraciones no son bajas cuando se comparan los niveles inferiores de rentas. Piénsese que las remuneraciones de los docentes que reporta esta página incluyen también las del sector privado que goza de mayor libertad para definir sus remuneraciones. Desde ese punto de vista la situación de remuneraciones en la educación subvencionada es seguramente más apretada que la reflejada en el cuadro 4, haciendo aún más

evidente que las remuneraciones tienen un piso alto pero un techo bajo. Los efectos sobre la elección de carrera de los jóvenes de mayores habilidades son evidentes: difícilmente elegirán la profesión docente como alternativa a menos que tengan una alta vocación. En cambio los jóvenes de bajas habilidades privilegiarán esta carrera porque les asegura un piso que otras carreras no hacen. No es raro, entonces, que se observe una expansión de muchos programas de pedagogía que aceptan a jóvenes de bajo puntaje y que simultáneamente registran una alta demanda.

CUADRO 4
Remuneraciones relativas después de cinco años de egreso de carreras indicadas
(comparación con Pedagogía en Castellano)

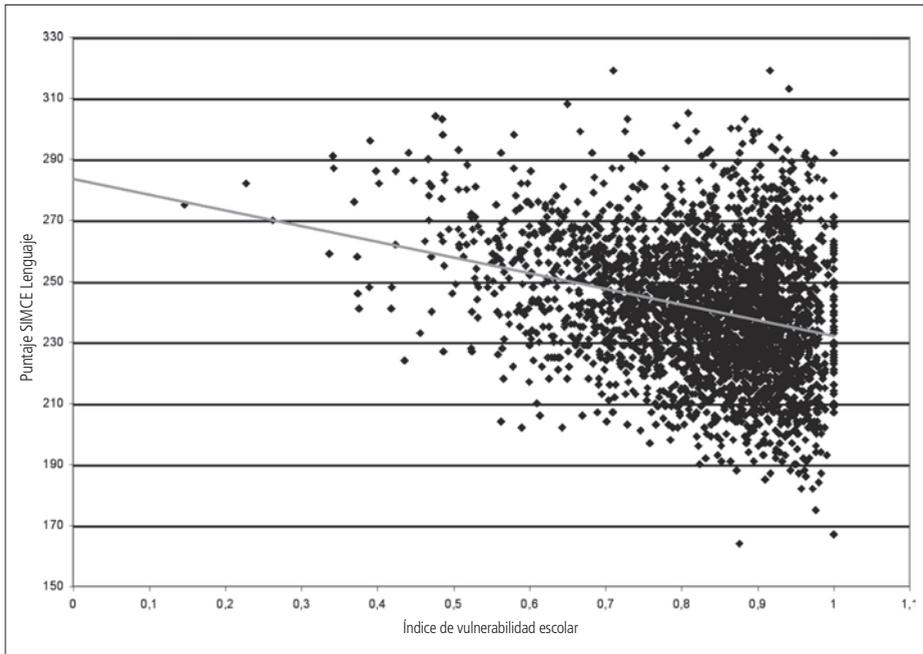
Grupo de carreras	Promedio	10% inferior	25% inferior	25% superior	10% superior
Agronomía	1,96	1,25	1,57	2,02	2,43
Sociólogo	1,86	1,19	1,50	1,88	2,16
Contador y Auditor	1,74	1,17	1,38	1,82	2,06
Tecnología Médica	1,71	1,46	1,53	1,83	1,89
Administración Pública	1,70	1,24	1,60	1,76	1,83
Bioquímica	1,59	1,07	1,32	1,58	2,00
Psicología	1,57	1,16	1,35	1,61	1,86
Kinesiología y T. Ocupacional	1,48	1,46	1,48	1,48	1,59
Periodismo	1,38	0,93	1,09	1,48	1,63
Biología y Química	1,35	0,85	1,04	1,58	1,54
Antropología y Arqueología	1,34	0,98	1,15	1,72	1,47
Geografía	1,32	0,88	1,25	1,51	1,37
Diseño	1,24	0,81	0,93	1,36	1,54
Obstetricia y Puericultura	1,21	1,25	1,33	1,22	1,17
Bibliotecología	1,16	1,52	1,30	1,06	1,16
Biología Marina	1,11	0,91	0,96	1,23	1,25
Nutrición y Dietética	1,02	1,12	1,09	1,03	0,96
Ped. en Castellano y Filosofía Traducción e Intérprete	0,94	0,76	0,87	0,97	0,95
Químico Laboratorista	0,92	1,04	0,91	0,95	1,05
Promedio	1,40	1,11	1,24	1,48	1,57
www.futurolaboral.cl					

La situación de la profesión docente en Chile: una mirada desde la experiencia municipal

Como se señaló anteriormente, toda la evidencia internacional y nacional asociada a escuelas efectivas y sistemas exitosos señalan que la única forma de mejorar la calidad de la educación es mejorando la enseñanza.¹⁰ Para ello se requiere,

entre otros aspectos, atraer y retener a buenos profesores, lograr que todos los alumnos tengan éxito en el aprendizaje y potenciar el liderazgo escolar en los establecimientos educacionales. Este objetivo requiere una nueva mirada o, si se quiere, un nuevo trato que incorpore exigencias por resultados acompañadas de mejores condiciones laborales. Alcanzar este propósito, por todo lo que se indicaba antes, es especialmente complejo en la educación pública, pero debe recordarse que el sector municipal educa a casi la mitad de los niños, niñas y jóvenes del país, y a una proporción mucho mayor de estos de los sectores de menores ingresos. El gráfico 9 muestra el desempeño de los establecimientos municipales en el SIMCE de Lenguaje de cuarto básico en 2007. La información se presenta corrigiendo por nivel de vulnerabilidad de sus estudiantes. Queda claro que, en general, los establecimientos presentan una alta vulnerabilidad.

GRÁFICO 9
SIMCE Lenguaje Cuarto básico establecimientos municipales y vulnerabilidad de sus estudiantes



Para la inmensa mayoría de los niños que asisten a estos establecimientos es clave, entonces, el diseño de la política educativa y, en particular, teniendo en cuenta lo que hemos señalado durante este trabajo, la manera en que los docentes desempeñan su labor. Por lo tanto, desde el punto de vista de asegurar oportunidades, es en este espacio del sistema escolar donde se hace más urgente resolver las dificultades para alcanzar aprendizajes, sin desconocer con esto las

10. Presentación Michael Barber, Santiago 9 de enero de 2009.

dificultades existentes en el resto del sistema. Así, la reflexión de cómo avanzar en la regulación de las condiciones laborales de los docentes no se puede hacer al margen de su impacto sobre el funcionamiento del sistema municipal, sobre todo teniendo en mente que al resto del sistema educativo que atiende, en promedio, a niños, niñas y jóvenes menos desaventajados socialmente, no se le aplican la mayoría de las restricciones que impone dicha regulación.

Acerca de cómo funciona el sistema municipal

La legislación vigente establece, en la práctica, que los sostenedores tienen responsabilidad administrativa en la educación municipal y que la responsabilidad técnico-pedagógica corresponde al Ministerio de Educación. Esta situación impide que los distintos actores del sistema se responsabilicen por los resultados y, además, que generen estrategias tendientes a contar con las atribuciones que permitan alcanzar estándares educativos de alta calidad. Asimismo, en la medida que la responsabilidad técnico-pedagógica radica en el ministerio, no existen mecanismos que consideren responsabilidades claras y explícitas en los distintos ámbitos para los distintos actores y niveles. Hasta hoy el ministerio y el sostenedor, al tener responsabilidades distintas sobre los mismos establecimientos, generan medidas o incentivos contradictorios entre sí que confunden a los establecimientos para el buen logro de su misión, que no es otra que todos sus alumnos y alumnas aprendan. Así, se producen conflictos de expectativas entre los actores que, entre otros aspectos, tensionan al sistema al no quedar claro quién es el responsable o la autoridad directa para el director, los docentes y en general para los trabajadores de la educación, lo que más temprano que tarde afecta la eficiencia del sistema y el desempeño de los establecimientos.

Esta situación se ve especialmente tensionada cuando se intenta afectar el desarrollo del proceso escolar desde distintos frentes. Un ejemplo habitual ilustra el problema: considérese el caso de un sostenedor que decide comprometerse con mejoras pedagógicas y establece procesos de capacitación focalizada en algún área, mientras simultáneamente el establecimiento puede haber ganado un proyecto específico que incluye capacitación para los mismos profesores y la autoridad ministerial cita al mismo profesor o miembro de equipo directivo a otra iniciativa. En estas circunstancias, ¿cómo prioriza el sistema? Lo que decida el profesional implicará desobedecer a otro y, lo que es más grave, la decisión no necesariamente estará basada en qué requiere para tener más resultados. Estamos entonces frente a la paradoja que mientras más compromiso exista de parte del sostenedor, más desalineado y confuso puede volverse el sistema escolar local. Esta es una situación que requiere una solución definitiva y que si bien no está directamente relacionada con la regulación de los docentes ejemplifica bien el problema que enfrenta la educación pública en la actualidad. No es razonable que esté separada la gestión técnico-pedagógica de la administrativa. Ambas deben estar en manos de los sostenedores de la educación pública. En aquellos casos donde haya suficientes capacidades para desarrollar esa gestión habrá que

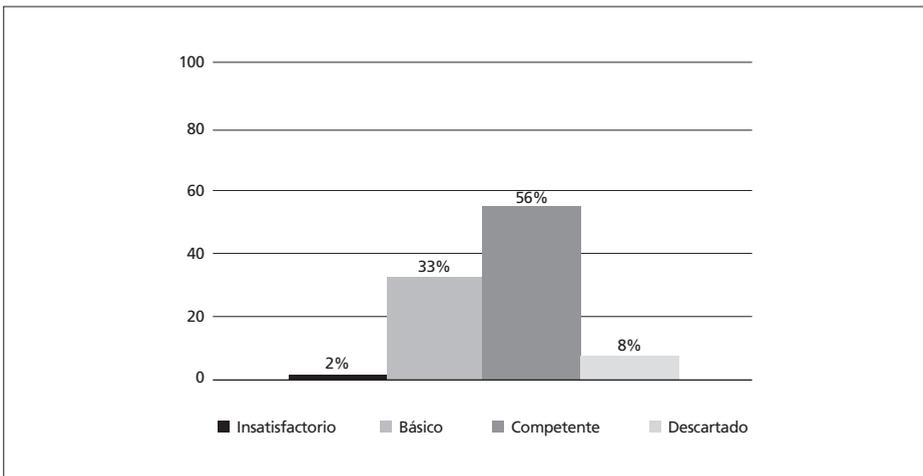
producir los cambios que apunten en esa dirección (no los abordamos aquí porque trascienden el objetivo de este trabajo). Asimismo, los sostenedores públicos deberían tener mayor injerencia en la definición de los equipos directivos, docentes y en los costos de proveer la educación como criterio general. Ciertamente en la medida que el financiamiento sea por estudiantes (con montos que el sostenedor público no controla), es imprescindible que el sostenedor tenga razonables grados de control sobre los costos de proveer el servicio educativo. En la medida que se mantengan estas inconsistencias no cabe duda que las posibilidades de lograr una educación pública de calidad se diluyen y las reformas a la institucionalidad que regula la situación laboral de los docentes pierden efectividad.

Además, hacerse cargo y asumir el riesgo de la responsabilidad no está exento de dificultades para el sostenedor; por ello es que en la medida que los equipos municipales pueden desentenderse de la responsabilidad sobre los resultados del aprendizaje y sobre la eficiencia del sistema, tampoco existe incentivo para la profesionalización de los equipos, lo que además se ve restringido en el caso de las direcciones de educación municipal por el estatuto docente y por la dotación municipal. Finalmente, en el caso de los sostenedores, los incentivos apuntan solo a hacerse responsables de decisiones administrativas y no de los resultados. De más está decir que, en la práctica, es lo que ocurre. Así, por ejemplo, no se han cerrado escuelas por malos desempeños educativos ni se han premiado explícitamente y de manera contundente a quienes lo hacen bien. Cuando las escuelas se cierran se esgrimen razones de manejo administrativo y presupuestarias y no los resultados obtenidos. Por otra parte, esta indefinición de roles y dificultad para explicitar responsabilidades en los resultados también ocurre con los directores de los establecimientos y sus equipos docentes: ellos no son evaluados por resultados ni reciben incentivos directos asociados a ellos. Es evidente que un buen director y un buen equipo pedagógico hacen una enorme diferencia. Pero, ¿cómo motivarlos, desarrollando estrategias acordes, para ser buenos directores y buenos equipos pedagógicos si hacerlo mal o bien no tiene consecuencias? El SNED, como señalábamos antes, es una respuesta a esta pregunta, pero es insuficiente pues no permite reconocer el esfuerzo individual al concentrarse en el logro grupal, que es importante, pero no es el único elemento relevante. Sobre todo si se tiene en cuenta que en las organizaciones se tiende a reproducir un modelo 80-20, es decir, uno donde las personas que lideran la mejora corresponden al 20 por ciento de los integrantes del grupo, siendo ellos los que deberían ser fuertemente recompensados. La experiencia en educación no es demasiado diferente; sin embargo, cuando el SNED produce el reconocimiento, lejos de seguir estas consideraciones las revierte, pues proporcionalmente los que más se benefician son, en realidad, quienes no asumieron el desafío de mejorar y lograrlo. En otras palabras, abundan los incentivos para comportarse oportunistamente.¹¹

11. Este sistema entrega una asignación total que se distribuye proporcionalmente dependiendo del número de profesores y personal contratado, independientemente de sus funciones, su desempeño y de si su labor se concentra en el aula.

La introducción de una cultura de resultados en los sostenedores públicos se hace muy difícil si, a su vez, el marco que regula a los docentes directivos y de aula está muy débilmente orientado hacia esa cultura. Nótese que, por no estar condicionados por restricciones similares, los sostenedores privados tienen menos cortapisas para desarrollar esa cultura. Que no se observe esa cultura con claridad no es tanto consecuencia de que no hayan sabido hacerlo sino de que el sistema en su conjunto no tiene mayores exigencias. Se refleja aquí la importancia de tener un sistema educativo coherentemente enfocado en esa dirección. Un elemento que sí incide en la responsabilidad del sostenedor son los procesos administrativos de la escuela, los que por estatuto recaen en el inspector general: procesos críticos como la declaración de subvención, el fiel cumplimiento de la normativa y el contar con toda la documentación al día, así como velar por el manual de convivencia y la atención de apoderados son parte de sus tareas. Sin embargo este cargo, una vez que se obtiene la titularidad, es de carácter vitalicio y no está asociado a su desempeño, por lo tanto, salvo en algunas comunas en que se desarrollan procesos administrativos, las faltas graves como errores en la declaración de subvención que puede implicar pérdidas importantes en recursos y también multas por parte del ministerio, no tienen consecuencias para el responsable salvo la posibilidad de tener una anotación de demérito o iniciar un proceso complejo de sumario donde además el fiscal solo puede ser un par, es decir otro inspector, lo que complejiza aún más cualquier iniciativa de esta naturaleza. Tampoco recibe reconocimiento quien cumple con su tarea de buena forma, pues esto obliga a delimitar funciones y atribuir responsabilidades, lo que es posible pero requiere, una vez más, de un compromiso explícito con la educación por parte del sostenedor.

GRÁFICO 10
Resultados evaluación desempeño docente: profesores municipales 2007
(Competencias pedagógicas)



Fuente: www.docentemas.cl

Con respecto al cuerpo docente, recién a partir de la instalación del proceso de evaluación docente el sistema emitió una señal clara en términos de que el desempeño individual era importante. Es así como la evaluación docente, aun cuando es un proceso que principalmente se refiere a competencias profesionales y no a desempeño profesional, ha significado un nuevo espacio en el entorno escolar, pues ha permitido que se modifique la creencia de que las evaluaciones eran para los alumnos y no para los profesionales que ejercen la docencia. El gráfico 10 muestra los resultados de dicha evaluación para los profesores del sistema municipal. Los docentes de los establecimientos particulares subvencionados no están afectados a ella porque no tienen la estabilidad garantizada por el estatuto docente. Se puede apreciar que el 56 por ciento de los docentes son competentes, es decir, están calificados para hacer su tarea. El problema es que esos docentes no están diseminados en el sistema y dado que éste no cuenta con recursos claros para destacarlos, como consecuencia de la presión igualizadora que promueven las normas del estatuto, existe el riesgo de que una proporción importante termine migrando hacia establecimientos particulares o fuera de la profesión, sobre todo si comienza a instalarse una cultura educativa más orientada por resultados.¹² Los eventuales cambios en la regulación que afecta las condiciones laborales de los docentes deberían poner especial atención en asegurar este reconocimiento. De hecho, según antecedentes con los que contaría el CPEIP, los profesores con menor desempeño en la evaluación docente ganarían más que aquellos con desempeño destacado. Entonces, es evidente que nuestro sistema educativo no solo no está haciendo suficientes esfuerzos para atraer a jóvenes con altas habilidades, que hasta ahora no están tomando la decisión de estudiar pedagogía como su primera prioridad de estudios superiores, sino que tampoco hace suficiente para mantener a los mejores profesores actuales. Entonces, ¿cómo puede el sistema abordar el desafío planteado por Michael Barber en términos que “la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes?” (presentación Michael Barber, Santiago, 29 de enero de 2009).

Ahora bien, es interesante notar que progresivamente van emergiendo prácticas locales que a partir de sus propias realidades intentan seleccionar y fidelizar a los mejores docentes. El nivel central, que define las políticas educativas, puede aprender mucho de esas experiencias. Entre esas prácticas se pueden mencionar pruebas de selección para acceder a un cargo a contrata, incentivos al profesor jefe por el porcentaje de asistencia logrado o incentivos económicos por los resultados en la evaluación docente o en el SIMCE. A pesar de que suelen ser sistemas sencillos, que dependen de la transferencia que hace el municipio a educación, no cabe duda que son intentos en la línea correcta. Que ello esté ocurriendo en el sistema municipal, pese a que en rigor no está dentro de lo

12. Nótese que la aprobación del proyecto de ley de agencia de calidad de la educación y superintendencia tendría como foco la creación de dicha cultura. Si bien ésta se encuentra ausente en la actualidad, los cambios institucionales recientemente aprobados o por aprobar podrían crear un marco muy distinto al actual en lo que se refiere a exigencias.

explicitado en la ley, nos sugiere que se está instalando gradualmente en el país una cultura que apuesta a premiar el desempeño de los docentes. Es una oportunidad para que las autoridades del país y los parlamentarios definan un nuevo trato que recoja esas experiencias, las perfeccione y las consolide a nivel nacional. La insistencia en este camino es imprescindible porque atraer a los mejores docentes y mantenerlos requiere que estas prácticas de gestión de recursos humanos se consoliden y estabilicen. Para cumplir con ese propósito se necesitan, por una parte, cambios en los modelos de gestión educacional y, por otra, se hace imprescindible que el marco legal vigente se modernice incorporando en su espíritu la misión fundamental del quehacer docente, que no es otra que los niños, niñas y jóvenes aprendan. Un cambio de esta naturaleza en el estatuto docente podría hacer una gran diferencia, porque solo así es posible pensar en saltar de las iniciativas individuales y las intenciones personales de uno o más alcaldes a exigencias reales al sistema, donde los niños, niñas y jóvenes sean el foco de atención y donde el logro sean los aprendizajes de ellos. Ya lo decíamos antes, pero vale la pena repetirlo aquí: un sistema exitoso es aquel en que todos logran aprender.

Avanzar en esta dirección requiere, por un lado, que los docentes se perciban a sí mismos con las competencias y características necesarias para llevar adelante su tarea y, por otro, que los que se incorporen a la profesión tengan expectativas frente a sus alumnos y sobre su capacidad de tener éxito. Sin embargo, ello se contraviene con los datos apuntados anteriormente, que nos indicaban que las carreras de pedagogía no están captando a los jóvenes más competentes y que hay una amplia oferta de carreras y un número elevado de estudiantes de pedagogía sin garantías reales de que estén formándose adecuadamente. En este contexto, el sistema municipal tiene el desafío de seleccionar a los mejores y retener a quienes tienen buenos resultados acompañándolos y apoyándolos de modo eficiente; pero el estatuto no es precisamente una ayuda en este propósito. Un dato a consignar en este esfuerzo es el que entrega la asignación de excelencia; según la información existente lo que sucede es que los docentes tienen dificultades en el manejo disciplinario, es decir, que más allá de sus competencias pedagógicas hay indicadores que permiten hipotetizar que hay problemas formativos en los docentes y que ello se relaciona con los malos resultados de aprendizaje de los alumnos en los colegios, escuelas y liceos. Esto solo reafirma el hecho de que se hace necesario para el empleador conocer la efectividad de las ofertas de formación inicial y también las de formación continua para apoyar la práctica cotidiana de enseñanza. Considerando que no existe evidencia adecuada y apropiada respecto del desempeño esperado de los egresados de las distintas universidades y que todo indica, además, que su proceso de formación inicial es muy incompleto, es que una estrategia clave para los sostenedores es optimizar los procesos de formación continua. La capacitación es en muchos casos no un espacio de perfeccionamiento, como señala el marco legal vigente, sino –las más de las veces– un proceso restitutivo de conocimientos que viene

a nivelar al cuerpo docente, permitiendo así contar con un piso mínimo para el logro de aprendizajes. Por lo tanto, otro elemento a consignar dice relación con que para una proporción de la población docente los perfeccionamientos acreditados asociados a la asignación pertinente terminen siendo procesos de refuerzo disciplinario. Esta desvinculación de la formación docente con la tarea concreta de enseñar a niños, niñas y jóvenes en instituciones escolares, se expresa así también en la falta de nitidez del perfil de egreso de los futuros profesores y en la ausencia de dispositivos de evaluación que demuestren su competencia al finalizar los estudios de pedagogía. No es casualidad que, precisamente por las dificultades que envuelve la formación docente, los programas más exitosos tienden a ser aquellos donde los estudiantes desde muy temprano pasan una alta proporción de su tiempo en escuelas, liceos y colegios. Hay aquí una analogía con la formación médica que no se puede desconocer. Los “campos clínicos” de los docentes deben ser las salas de clase. La dificultad de encontrar buenas redes de establecimientos educativos produciría una regulación espontánea de las carreras de pedagogía. Es una analogía que, sin lugar a duda, invita a una reflexión sobre política educativa, pero que trasciende el objetivo de estas líneas.

Mientras este contexto general de formación de docentes no se modifique es clave —sobre todo si se avanza en una institucionalidad que exija mejores desempeños—, que los sostenedores públicos tengan mayores posibilidades de elegir a sus directivos y estos a sus equipos docentes. Por supuesto, siempre asegurándose que este proceso no quede sujeto a situaciones arbitrarias y corresponda a juicios profesionales. Esto sería particularmente viable si se contase con un plan de educación municipal bien elaborado, con propósitos claros, y que fuera ampliamente conocido por las distintas comunidades escolares. Ello ayudaría a crear un debate local y contribuiría a explicitar que independientemente de lo que señale el marco regulatorio, la calidad y el logro de los aprendizajes es una tarea de todos los actores del sistema. En ese contexto, sin perjuicio de las políticas educativas más generales, se pueden iniciar procesos en el mundo local orientados a establecer categorías de acuerdo al desempeño, competencias profesionales y resultados. Así, es posible entonces pensar que todos los aumentos de horas de jornada se adjudicarán a los profesores con mejores resultados para el desempeño de tareas específicas, en beneficio de que los niños aprendan más. De igual modo, los profesores con mejores resultados pueden ser sumados a iniciativas acotadas que les permitan desarrollar tareas profesionales anexas a su cargo y que les signifiquen mayores ingresos.

Hay otra dimensión que no puede dejar de considerarse en el análisis sobre el funcionamiento del sistema municipal. En el sistema escolar existen dos modalidades de contrato: profesores titulares y profesores a contrata. Los primeros logran esta categoría a través de concursos públicos; esto significa que una vez alcanzada esta condición pasan a tener una estabilidad laboral que tiende a ser vitalicia, independientemente de su quehacer en el establecimiento, y cuyo sueldo aumenta en función de los años de trabajo y las asignaciones a las que

puede tener acceso. Con respecto a los profesores a contrata, estos ingresan a un proceso donde existen altas expectativas sobre su desempeño, sabiendo desde el inicio que de sus logros dependerá en buena medida su continuidad en el cargo, aunque también están conscientes que frente a cualquier ajuste de dotación son ellos los que salen, sin importar que sean los de mejores resultados con sus alumnos. El sistema municipal, entonces, debe administrar una dotación donde las reglas del juego son contradictorias y donde lo más llamativo es cómo el joven profesor entra en una carrera sobre la que no sabe si tiene las oportunidades de llegar a la meta y en la que sus compañeros de jornada tienen ventajas comparativas infranqueables para él. Esto no solo afecta a los más jóvenes, pues hay muchos profesores a contrata que llevan muchos años en esa situación. Evidentemente, esto no es sano para el sistema ni para las personas que les toca vivir esta situación. De ahí la paradoja de que, en un porcentaje relevante, es en estos profesores en los que se sustentan las expectativas de mejorar los aprendizajes. A esto se suma que la inversión hecha en estos docentes, sobre todo en aquellos con un desempeño destacado, es de alto riesgo, pues son personas que están alertas al mercado laboral buscando mejores opciones de trabajo, por lo que se pueden ir en cualquier momento. Más aún si sienten que el sistema no hace nada por retenerlos, independientemente de lo que hagan y cómo lo hagan. Todo director de establecimiento y todo sostenedor elabora estrategias para mantener a estos profesores, sin embargo lo hace sabiendo que la ley lo mandata a privilegiar en todo evento al profesor titular; por lo tanto, muchas veces los mismos sostenedores terminan dando cartas de recomendación a los profesores a contrata, pues la ética y el afecto por ellos les exige confirmar su calidad docente aunque ello implique que se vayan y a pesar de que se haya invertido en ellos y en sus competencias profesionales.¹³

Acerca de la dotación docente

La dotación docente corresponde a las necesidades de recursos docentes que se requieren para cumplir con los planes y programas de estudio en todos los niveles y cursos del sistema. La dotación se establece por unidad educativa de acuerdo a sus características; considera entonces el número de horas docentes que esa unidad requerirá para el año. La elaboración de la dotación es un tema complejo que requiere conocimiento de los planes y programas en términos de horas demandadas por ellos, marco legal vigente y reglamento ministerial, condición de los docentes del establecimiento y sus situaciones en términos de posibilidades de estar o no en aula. Con todo esto, un esfuerzo superior es iniciar este proceso definiendo un plan estratégico de educación que considere las debilidades y fortalezas y que permita establecer el perfil docente, los resultados que se desean

13. Un profesor a contrata no puede acceder a un crédito hipotecario con la misma facilidad que otro trabajador en las mismas condiciones; esto se debe a que, aunque lleve varios años trabajando en el mismo lugar, es profesor a contrata, es decir, todos los años tiene un nuevo contrato y no puede acreditar antigüedad en el cargo.

alcanzar, qué cargos requieren ser llenados y qué hará cada quien en términos de la distribución de los docentes de acuerdo a sus características, desempeño y calificación. La dotación puede ser lo que la ley le exige al sostenedor, a saber, un acto administrativo, pero no hay nada más estratégico que eso y nada que determine más el área del negocio que lo que de este diseño emerja. Una dotación bien pensada hace diferencia, más aún cuando las restricciones reducen a la mínima expresión las posibilidades de movilidad. Este espacio, permitido por la ley, se usa poco. En parte, porque “pasar a titular” es percibido como un derecho o prerrogativa individual así como también “elegir curso”. Pero si se quiere mejorar la educación, esta es una oportunidad que no se puede desaprovechar. Entonces, el desafío está en orientar al sistema a definir perfiles y funciones para cada cargo; por lo tanto, ya no se trata de seleccionar profesores para cualquier curso o concursar horas titulares; se trata de seleccionar profesionales para determinado curso con exigencias explícitas o de concursar la titularidad para un cargo, lo que hace una diferencia notable y permite optimizar los sistemas de selección y luego los procesos orientados a profesionalizar la función docente, pues en la medida que la persona se estabiliza en un cargo, se vuelve más fácil especializarla y volverla experta en un nivel o subsector. Es evidente que ello puede hacer un mundo de diferencia para los alumnos y alumnas, pero también para los docentes. A su vez, el esfuerzo tendiente a privilegiar las horas en aula requiere de una racionalización importante de las horas que no contribuyen o no apoyan la tarea del docente que está en aula. La Encuesta Longitudinal Docente sugirió que las horas contratadas en los municipios son proporcionalmente más que en los establecimientos particulares subvencionados y particulares pagados, esto respecto de la distribución de la matrícula. Pero, además, las horas contratadas frente a curso parecen ser relativamente pocas. En efecto, datos elaborados por Claudia Peirano no publicados plantean que la razón entre horas docentes contratadas frente a curso por alumno es en el sistema municipal de solo 1,7.¹⁴ El impacto sobre las finanzas de la educación municipalizada de esta combinación de situaciones es significativo, tornando todavía más deficitario este sistema, sobre todo frente a los particulares subvencionados y los particulares pagados que presentan, como sugiere el cuadro 5, una tasa de 3,7.

14. Le agradecemos la facilitación de esta información.

CUADRO 5
Promedio horas docentes contratadas frente a aula/alumno por establecimiento
 (1995-2005: establecimientos urbanos)

Dependencia	Básica		Media		Total	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Municipal	1,3	1,7	1,8	1,7	1,3	1,7
Particular subvencionado	1,2	1,7	2,0	2,1	1,3	1,7
Particular pagado	2,5	3,7	3,8	4,2	2,8	3,6
Total	1,4	1,9	2,3	2,4	1,5	1,9

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC

Definitivamente la gestión de recursos humanos es una tarea compleja que requiere de competencias profesionales sofisticadas. En este escenario, el sostenedor requiere ser concebido como una organización de funciones críticas para el logro de la misión y los resultados comprometidos; competente en términos profesionales, que cuenta con una estructura acorde a las funciones a desarrollar y se orienta a resultados, y que cuenta con sistemas de análisis de datos y procesamiento de información de tal modo que las decisiones en los distintos ámbitos se sustentan en estos procesos. Si se concibe así la organización, entonces aquí también se requiere revisar perfiles, competencias y desempeño profesional; por ello, no pueden estar regidos por el estatuto docente quienes cumplen estas funciones, pues el tema no es si el director de educación es de formación inicial educador. Se trata de ver qué persona experta en educación se requiere para hacer lo que hay que hacer, independientemente de su pregrado, pues lo que importa es su experiencia en el sistema escolar y el conocimiento que tenga de los procesos de aprendizaje y del sistema escolar. Finalmente, cabe señalar que se hace imprescindible para el sistema sincerar que todos los actores tienen responsabilidades técnico-pedagógicas, es decir, en la calidad de los aprendizajes, sí como es clave explicitar funciones, responsabilidades, atribuciones y apoyo para que todos puedan cumplir de la mejor forma posible. Lo anterior no es realizable si no existen condiciones que resulten atractivas para quienes desean trabajar en educación municipal y, finalmente, contar con un relato que posibilite captar a los mejores y encantar y sumar a los que ya están en el sistema y hacen un buen trabajo. Sin buen trato, sistemas de información y toma de decisiones, monitoreo y seguimiento, sin incentivos y sin altas exigencias para entrar al sistema, todos los esfuerzos serán en vano y correrán en riesgo de no pasar de ser buenas iniciativas.

Hacia un nuevo marco regulatorio de las condiciones laborales

¿Qué se requiere para asegurar una mayor orientación del capital humano hacia el desempeño y los aprendizajes de sus alumnos? Hay que recordar que estas

reformas se deben evaluar siempre en un contexto más amplio y que un sistema escolar efectivo tiene que satisfacer muchas condiciones, una de las cuales es posibilitar una estrategia de gestión de los recursos humanos en educación que sea atractiva para personas con capacidad de impactar en la sala de clases y orientada a los aprendizajes de los estudiantes. Las reformas deben tomar en cuenta el contexto en el que se desenvuelve la educación, sobre todo la del Estado, a la luz de que ésta es la más afectada por los incentivos y condiciones establecidas por el estatuto docente.

En términos muy resumidos es importante que, entre otros aspectos, el sistema educativo esté abierto a una pluralidad de profesionales tanto en disciplinas como en conocimientos y experiencias, que las definiciones profesionales y salariales estén orientadas a resultados, que haya apertura a un mayor foco y especialidad en niveles y disciplinas, a compartir mejores prácticas y universalizarlas en la medida de lo posible y a compatibilizar los incentivos del sistema con estas orientaciones, apoyo y acompañamiento para velar por un desarrollo permanente de los profesores, que haya flexibilidad para asumir desafíos y superar la lógica de la estabilidad eterna y el temor a que cualquier cambio pueda implicar experimentar una situación de menoscabo. Estos cambios deben ser acompañados con una mayor reflexión sobre los criterios para el ingreso a las escuelas de pedagogía, las características de la formación inicial docente, la existencia de exámenes de habilitación para acceder a una certificación y el proceso de inducción a la profesión. Son todas dimensiones importantes que están muy relacionadas con el marco regulatorio de las condiciones laborales de los docentes, pero que trascienden los objetivos de este estudio.

Asimismo, es necesario reconocer que el financiamiento por estudiante hace indispensable que el sostenedor pueda tener control de los costos de la provisión de educación. Los principales, como en todos los lugares del mundo, son los asociados a las remuneraciones de los profesionales de la educación. Pero éstas, como hemos visto, se definen centralizadamente sin poner demasiada atención a las realidades particulares de cada municipio. Estas negociaciones terminan imponiéndoles costos que repercuten en sus realidades financieras y que por esta vía a la larga impiden el desarrollo de una educación de calidad. Es difícil satisfacer este objetivo si los sostenedores estatales deben dedicar una parte de sus energías a resolver los problemas financieros que se derivan de esas negociaciones. Por supuesto, debe distinguirse entre los costos provocados por mala gestión en el nivel local, típicamente costos relativos elevados por un inadecuado ajuste de la planta docente a la realidad de la matrícula o estructuras organizacionales costosas y los que generan las negociaciones centralizadas. Idealmente, el Estado debe concentrarse en definir criterios nacionales generales, similares a los que actualmente establece para los establecimientos particulares subvencionados, y permitir negociaciones colectivas descentralizadas. Si ello no ocurre de esta manera será muy difícil que los sostenedores de la educación pública logren gestionar adecuadamente sus recursos.

La estructura organizacional que acoge a la educación estatal no es necesariamente la más apropiada. En la actualidad hay desconcentración pero no efectiva descentralización¹⁵. Ésta exige que los establecimientos e instancias locales estén adecuadamente empoderados y capacitados para llevar adelante la gestión administrativa y pedagógica. Pero esta última, en la práctica, es asumida o impuesta por el Ministerio de Educación a través de sus diversas divisiones, particularmente las direcciones provinciales. Estas instancias, sin embargo, no tienen el conocimiento adecuado de las realidades escolares específicas y sus insistencias no son una contribución efectiva al mejoramiento de una educación de calidad. Por ello, la solución real es avanzar hacia una efectiva descentralización que, sin perjuicio del diseño institucional más apropiado, le dé mayor poder de decisión a las comunidades educativas locales en materias pedagógicas, otándolas de suficientes capacidades para asumir esa tarea. La organización para la educación estatal debe definirse en función de su pertinencia para asegurar que se satisfagan los objetivos antes mencionados. Al mismo tiempo, parece pertinente que queden claras las responsabilidades políticas y éstas no se diluyan en un entramado excesivamente burocrático. Las propuestas específicas que, en materia de recursos humanos, se hacen a continuación, no abordan los aspectos más específicos de las dos dimensiones que se han planteado aquí de manera introductoria, pero indudablemente se potenciarían si los criterios generales expuestos fuesen satisfechos.

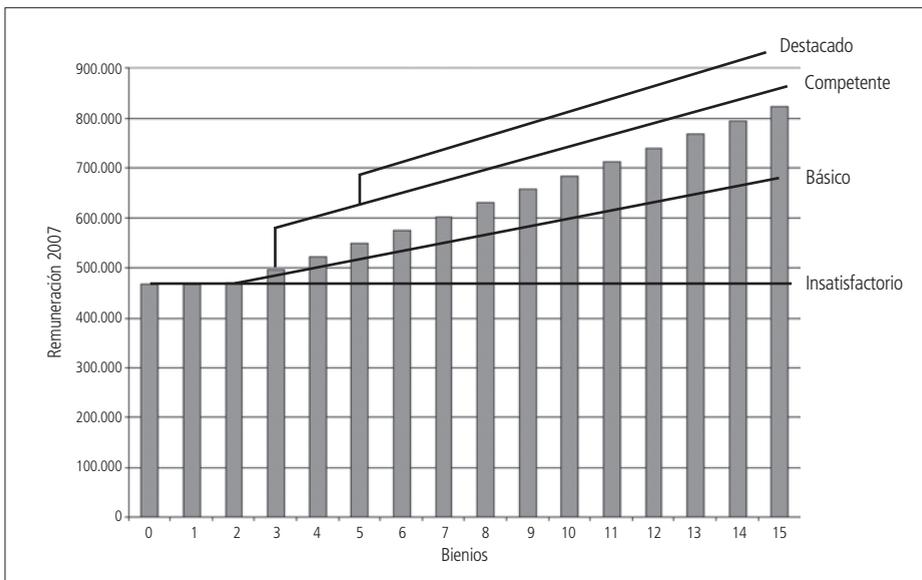
Una mayor vinculación de las remuneraciones con desempeño

Hemos planteado que la actual estructura de remuneraciones es extremadamente compleja y sin mayores vínculos con el desempeño de los estudiantes. La estructura central de remuneraciones de los docentes consagrada en el estatuto está estrechamente vinculada con la antigüedad. Las barras del gráfico 11 presentan esa realidad. Ellas no incluyen los montos descritos anteriormente y que están más vinculados a desempeño. Esto básicamente obedece a que si bien son pasos en la dirección correcta son claramente dominados por la estructura asociada a antigüedad. Como el desempeño docente y el aprendizaje de los estudiantes no están mayormente correlacionados con la experiencia de los profesores, parece razonable reemplazar de manera gradual la estructura de remuneraciones docente por una que combine experiencia con desempeño. El mismo gráfico 11 da algunas ideas de cómo podría materializarse esta idea. Las trayectorias ahí definidas son solo referenciales y pueden tener características distintas a las que ahí se expresan. Se ha utilizado, además, el mismo número y nombre de las categorías de la actual evaluación docente, pero indudablemente se podrían modificar los nombres o ampliar las categorías. Por supuesto, el número debe ser acotado porque en caso contrario pierde sentido la carrera docente. La idea central es introducir una mayor diferenciación de salario de acuerdo a

15. Hanson, 1997; Ornelas, 2003; Winkler, 1993.

las competencias, conocimientos y destrezas de los profesores. Se conserva, sin embargo, un vínculo entre antigüedad y remuneraciones de modo de asegurar una cierta proyección de los docentes. Por cierto, los incentivos ligados al mérito profesional contemplados en este esquema permiten que los docentes talentosos puedan mejorar sus remuneraciones por desempeño sin tener que esperar que la acumulación de años de servicio permita duplicar sus remuneraciones después de tres décadas. Ahora bien, el salario de los competentes no solo es más alto que aquel que obtienen los profesores evaluados en la categoría básica sino que sube más rápido con experiencia. Algo similar se puede decir con los profesores destacados. Por cierto, se excluye a aquellos con desempeño insatisfactorio, lo que constituye una señal de que en la medida que no mejoren sus capacidades deben abandonar la profesión docente. Este nuevo esquema significa aumentos salariales para los profesores competentes y destacados respecto de la situación actual, y significa también un reconocimiento del país respecto de su labor. Una estructura salarial de esa naturaleza debería incentivar a jóvenes con habilidades a ingresar a la profesión docente.

GRÁFICO 11
Nuevas y antiguas trayectorias salariales de los docentes



El esfuerzo aquí descrito debería hacerse en el marco de la instalación de una carrera profesional docente que contenga no solo nuevas disposiciones sobre la estructura de salarios sino también una reflexión más profunda de lo que significa cada una de estas categorías. Además, debe contener procedimientos a través de los cuales se renueven periódicamente las calificaciones otorgadas. Es decir, se mantiene la idea de una evaluación docente que apoye la definición de los

salarios apropiados. De este modo los salarios suben con la experiencia, pero vinculados a una evaluación, perdiendo la automaticidad actual. En ese sentido, como muestra el gráfico y se señalaba más arriba, pueden convivir diversas trayectorias salariales. Estas se pueden combinar, además, con un ingreso más exigente a la profesión que vaya acompañado de una mayor remuneración. También es posible considerar formación continua obligatoria en el caso de docentes que no sean bien evaluados, que puede incluir salida transitoria de la sala de clases, aunque con pago con cargo a un fondo externo especial. En caso de que la formación no produzca las competencias apropiadas debe evaluarse la salida del profesional de la profesión docente.

Negociación colectiva descentralizada

La carrera profesional docente debería gradualmente, a medida que el sistema educativo construya más capacidades, establecer solo pisos para los docentes de acuerdo a su calificación. Los sostenedores estatales podrán establecer compensaciones adicionales a sus docentes que se definirán a través de negociaciones colectivas a nivel de cada sostenedor. Éstas deben cumplir con la normativa vigente al respecto y en aras del objetivo de asegurar los aprendizajes de los estudiantes podrá suspenderse en casos calificados el derecho de huelga. En estos casos, deberá conformarse un arbitraje que definirá entre las propuestas del sostenedor y las del sindicato de docentes.

Selección profesional y evaluación de los ejecutivos de los sostenedores estatales

Las instituciones descentralizadas responsables de la educación estatal deben tener ejecutivos seleccionados profesionalmente y que deben ser evaluados periódicamente. Solo así, la cabeza de la organización tendrá la suficiente legitimidad para conducir el proceso educativo de una comuna o conjunto de comunas. Ello debe hacerse a través de un sistema similar a la alta dirección pública.

Mayores exigencias y reconocimiento de la carrera directiva

Parece indispensable que la evaluación de los docentes se extienda a los equipos directivos. Estos deben ser juzgados por sus desempeños y resultados. En la actualidad se han consagrado los concursos para directivos. Sin embargo, la evaluación se hace implícitamente cada cinco años, a pesar de que el sostenedor puede darse cuenta muy rápido si el director está realizando adecuadamente su labor. Es importante, entonces, establecer evaluaciones más sistemáticas. En este caso parece apropiado que existan criterios generales establecidos por las autoridades, pero que estos sean puestos en ejecución descentralizadamente. Como contrapartida la carrera profesional debe reconocer el liderazgo directivo. Es éste el que permite plasmar de manera permanente escuelas efectivas y que no se pierda el esfuerzo de los docentes y de las iniciativas llevadas adelante para elevar los aprendizajes. En la práctica el actual estatuto no reconoce esa función. Debería existir un pro-

ceso muy selectivo al interior de la carrera profesional docente para calificar para un cargo directivo. Eso automáticamente sería una fuente de legitimización de los directivos entre los docentes. Deberían, además, recibir una preparación especial que los habilite para ejercer con decisión esa labor. Asimismo, la asignación directiva debe estar mejor pensada que en la actualidad, dado que sus valores son muy bajos, y reconocida en el valor de la subvención. La asignación directiva debe, además, ser reconocida como tal y cesar una vez que se deja esa función.

Carrera que incentive presencia de buenos docentes en escuelas y liceos vulnerables

En un país con las marcadas desigualdades del nuestro, la carrera también debe contener reconocimientos extraordinarios para los docentes competentes y destacados que realicen sus tareas en establecimientos con niños muy vulnerables. La experiencia internacional es bastante ilustrativa respecto de que los profesores menos efectivos se desempeñan en los establecimientos a los que asisten los niños más desaventajados socialmente. La creación de la subvención escolar preferencial permite allegar recursos adicionales a los establecimientos más vulnerables. Estos estarían bien utilizados en el pago de profesores competentes y, especialmente, destacados. Pero si estos no tienen los incentivos van a preferir, en general, otro tipo de establecimientos. Una asignación especial, reconocida en la carrera, facilitaría su llegada a esos establecimientos.

Inducción con estándares a cumplir al final del proceso

Un número importante de países establece que los profesores antes de ingresar a la carrera deben cumplir con una inducción de un año. Al final de la misma tienen que satisfacer ciertos estándares que son verificados por los equipos directivos de los establecimientos educativos o por docentes especialmente preparados para realizar el seguimiento y evaluación de los aspirantes a profesores. Claro que, como afirmábamos más arriba, la existencia de acreditación obligatoria de las pedagogías en Chile y la preparación especializada que presenta la formación inicial en Chile hace difícil pensar que medidas de esta naturaleza puedan prosperar. Al mismo tiempo, el estatuto actualmente distingue entre profesores titulares y a contrata. Estos últimos demoran años en ser incorporados a la planta y podría argumentarse que pasan por un proceso de inducción. Sin embargo, es uno que no tiene estándares. Ahora bien, si efectivamente se quiere avanzar hacia una carrera profesional docente, este proceso de inducción no debe descartarse.

Mayor flexibilidad para ajustar la carrera a la realidad de los sostenedores estatales

Un esquema como el que aquí se ha propuesto tiene muchas más posibilidades de orientar la labor de los profesores hacia el aprendizaje de sus alumnos y le otorga a los municipios o sus sucesores mayores posibilidades de lograr cuadrar

sus ingresos por subvenciones con el gasto que demanda el servicio educacional. Ello porque los desembolsos suben más lentamente con la antigüedad de los profesores y más fuertemente con su desempeño. Con todo, hay particularidades que hacen que los sostenedores o los directores de los establecimientos tengan mejor información para definir quiénes son mejores o peores docentes que un sistema de evaluación centralizada. En este sentido convendría introducir la posibilidad de que los sostenedores estatales y los directivos de los establecimientos, a partir de criterios generales emanados de la autoridad central, puedan definir sus propios sistemas de evaluación. Por cierto, estos podrían ser validados por dicha autoridad. En este sentido la evaluación y categorización centralizada podría servir como default, pero los sostenedores tendrían posibilidades de apartarse de ella en la medida que cumplieran ciertos requisitos. La posibilidad de introducir estas disposiciones le daría no solo más flexibilidad a la gestión de los sostenedores públicos, sino que le permitiría al sistema educativo aprender de diversas experiencias y mejorar los sistemas de evaluación y el marco que regula la profesión docente.

El aprendizaje por observación y discusión

Se debería avanzar gradualmente en el reconocimiento del tiempo no lectivo, pero con un propósito definido. En este sentido debe rescatarse la experiencia de países líderes en desempeño, donde los profesores dedican parte de su tiempo a observar clases de otros maestros en cada periodo escolar y trabajan en equipo para analizar lecciones modelos.¹⁶ Es importante que el desarrollo profesional ocurra dentro del aula. Mucho del perfeccionamiento actual de los profesores es inadecuado porque, precisamente, está muy lejos del aula.

A modo de conclusión

El país está cada vez más consciente de que se necesita dar un salto significativo en educación para lograr elevar su calidad y, a través de esta vía, las oportunidades de sus estudiantes de menor nivel socioeconómico. Hay, en ciernes, cambios institucionales relevantes. Se han elevado los recursos para educación y se ha creado la subvención escolar preferencial. Es importante ahora consolidar una cultura orientada al aprendizaje de los estudiantes. Para ello se requiere exigir resultados y brindar apoyo para que la presión por resultados no signifique frustración. En este esfuerzo el docente tiene un lugar central. La creación de un nuevo trato que dignifique la profesión supone un reconocimiento de su labor de la mano con mayores exigencias de desempeño, con salarios de entrada atractivos y acordes al mercado laboral de otras profesiones, y con nuevas propuestas desde la formación inicial que incentiven a profesionales de otras áreas a acceder como

16. Sobre esto véase, por ejemplo, Informe McKenzie (2007).

segunda carrera a la pedagogía. Los esfuerzos que se hagan en todos los ámbitos no podrán legitimarse si no se traducen en mayores aprendizajes de los niños, niñas y jóvenes que asisten a los establecimientos educacionales del país.

En este contexto de cambios en educación vale la pena preguntarse por qué un gobierno local podría considerar importante jugarse por la educación, dadas las dificultades existentes para alcanzar los desafíos que esto impone: problemas de financiamiento con gastos fijos e ingresos variables, rigideces impuestas centralmente en la gestión de recursos humanos, y desconsideración a los desafíos y costos que tiene entregar educación de calidad en sectores de alta vulnerabilidad. La respuesta no está solamente en el aula cuando se piensa en educación y gestión local; ésta se encuentra en el valor y sentido que tiene para una comunidad transformarse en un espacio educado y que educa, en un territorio que en definitiva cumple con ser un hábitat y que ofrece las oportunidades para que quienes en él viven sientan que sus condiciones de vida y las de sus familias son las que les permiten sentirse tranquilos, dignificados, reconocidos, considerados y con esperanza. Además, hay que destacar que la cercanía entre la gestión y el aula genera sinergias que contribuyen a mejorar el proceso de entrega de servicios de educación a la población, puesto que se conocen de mejor manera las necesidades locales a partir de autoridades que son renovadas permanentemente en procesos democráticos. Dado lo anterior, el desafío de normalizar no es único, construir cimientos también requiere no olvidar que los sueños se traducen en la práctica y que ello permite no perder el norte, compartir y adherir en una empresa que es exigente, difícil, desafiante y la más importante del desarrollo de cualquier comunidad.

Referencias bibliográficas

- Armstrong, M.; A. Baron** (2005). "Managing Performance", Londres, Inglaterra. CIPD House, Camp Road.
- Bravo, D.; D. Falck, R. González, J. Manzi, C. Peirano** (2008). "La relación entre la evaluación docente y el rendimiento de los alumnos: evidencia para el caso de Chile", Centro de Microdatos de la Universidad de Chile. Proyecto P07S-023-F.
- Jordan, H.; R. Mendro, D. Weerasinghe** (1997). "The Effects of Teachers on Longitudinal Student Achievement".
- Hanson, M.** (1997) "La descentralización Educacional: Problemas y desafíos. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe". Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
- Ornelas, C.** (2003). "Las bases del federalismo y la descentralización en educación", Revista Electrónica de Investigación Educativa, mayo, vol 5, núm. 1. Universidad Autónoma de Baja California, México., pp. 117-134.
- Winkler, D.** (1990). "Decentralization in Education: An Economic Perspective". PPR Working Papers, WPS 143, Banco Mundial.

McKinsey & Co (2007). “Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos”. Buenos Aires.

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (2002). “Creando autonomía en las escuelas”. LOM Ediciones, Santiago, Chile.

Sanders and June C. Rivers (1996). “Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Students Academic Achievement”, University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center.

Sitios web:

<www.eurydice.org>

<www.unicef.cl>

<www.unesco.org>

<www.mineduc.cl>