



Análisis del Proyecto de Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y Modifica otras Normas

Junio de 2015

Resumen Ejecutivo

El presente documento es el resultado del análisis que ha llevado a cabo el Consejo Nacional de Educación (CNE) sobre el Proyecto de Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y modifica otras normas, y que ha sido presentado a la Cámara de Diputados el 18 de mayo pasado.

Como organismo que participa de los sistemas de aseguramiento de la calidad, tanto en educación escolar como superior, y cuya misión es promover la calidad en la educación, el CNE valora un conjunto de supuestos que han sido validados por la evidencia y han sido considerados por la propuesta, tales como: la centralidad del rol del docente en los procesos de aprendizaje; la necesidad de atraer a estudiantes talentosos a la carrera de pedagogía y mantenerlos en el sistema impartiendo clases; el establecimiento de una carrera profesional ascendente, con remuneraciones mejoradas y asociadas al desempeño; la disminución de las horas lectivas; el aumento de exigencias para las instituciones de educación superior que imparten carreras de educación y la reorganización de los procesos e instrumentos de evaluación y asignaciones existentes aprovechando la experiencia acumulada en esta materia.

El proyecto logra trazar una trayectoria de carrera con mejores condiciones para el docente y, eventualmente, con mayores perspectivas. Efectivamente la propuesta considera iniciativas para la detección del talento en forma temprana; también crea mecanismos para resguardar la calidad de la preparación de los estudiantes de pedagogía y para inducirlos al ejercicio docente en el aula y la escuela con mayor apoyo.

Sin embargo, en términos generales, el CNE considera que el proyecto presenta dimensiones en las que resulta necesario realizar optimizaciones, las que de no realizarse hacen que el proyecto aún resulte débil para retener al profesional en el ejercicio docente en las etapas iniciales, para ofrecerles un desarrollo profesional que resulte atractivo, con programas de formación continua pertinentes para mejorar sus competencias a través de todo su ciclo de vida profesional, con la posibilidad de trabajar colaborativamente entre los pares de la escuela y con remuneraciones diferenciadoras que incentiven la mantención por años en el sistema.

1. El CNE y sus Funciones

El CNE es un organismo autónomo del Estado que se relaciona con el Presidente de la República a través del Mineduc, con una institucionalidad recientemente creada el año 2009 con la Ley General de Educación¹, pero de larga trayectoria al ser el sucesor legal del Consejo Superior de Educación. La misión del CNE es cautelar y promover la calidad de la educación para lo cual evalúa propuestas curriculares, estándares y plan de evaluaciones escolares

¹ LGE N° 20.370, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado con las normas de la LOCE fue fijado por el DFL N° 2-2009 de Educación.

elaboradas por el Mineduc²; administra el proceso de licenciamiento de instituciones de educación superior; analiza la procedencia de revocar el reconocimiento oficial de instituciones de educación superior autónomas; actúa como instancia de apelación respecto a decisiones de no acreditación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y también promueve la transparencia mediante la difusión de información sobre el sistema.

La naturaleza de las materias que aborda el CNED requieren que éste se constituya como un organismo colegiado, cuya conformación es representativa y diversa, y se sitúe, en concordancia con sus funciones, como parte integrante del Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Educación Escolar³ y también del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior⁴.

El CNED comparte los supuestos básicos del proyecto de ley analizado, cuales son que la educación que imparten los docentes correlaciona directamente con la calidad de los aprendizajes que alcanzan los estudiantes y, que Chile necesita identificar, atraer y formar a estudiantes talentosos para que se conviertan en los futuros profesores y profesoras, además de conservar a los de buen desempeño realizando clases en el sistema educativo.

En este contexto, el CNED entrega su visión considerando diversas perspectivas con el deseo de colaborar en la discusión y aportar al mejoramiento del proyecto de ley.

² Art. 86 de la Ley General de Educación precisa las funciones en educación escolar y establece también que el CNED debe asesorar al Ministerio de Educación en las materias que éste le consulte

³ Junto al Ministerio de Educación como órgano rector, la Superintendencia y la Agencia de la Calidad.

⁴ Junto al Ministerio de Educación a través de la División de Educación Superior y la Comisión Nacional de Acreditación.

2. Aspectos valorados y respaldados por la evidencia

A continuación se revisan ciertos supuestos que han sido validados por la evidencia, que el CNED considera que han sido debidamente reflejados en el proyecto de ley analizado. El principal de dichos supuestos es que “La calidad de un sistema educativo es directamente proporcional a las capacidades de sus docentes” (Informe McKinsey, 2007; Schleicher, A. 2009), reconociendo que los docentes son claves en el proceso de aprendizaje, en tanto la calidad de la educación que imparten correlaciona directamente con los logros de sus estudiantes.

En relación con lo anterior, se hace evidente que Chile necesita identificar y atraer a estudiantes talentosos a la pedagogía, para formarlos y, al mismo tiempo, lograr mantener haciendo clases en el sistema a aquellos que demuestren un buen desempeño. El CNED considera que el proyecto de ley se orienta adecuadamente al incorporar estas premisas fundamentales.

Adicionalmente, el CNED valora que el proyecto de ley considere la experiencia acumulada en materias relacionadas con la evaluación docente, la prueba INICIA, la Red de Maestro de Maestros y el amplio acuerdo experto de la organización de Plan Maestro. El CNED considera que iniciar un cambio modificando y optimizando lo existente resulta más comprensible para el sistema, significativo para los docentes y colabora efectivamente a su instalación gradual.

Por otra parte, la carrera de docente se plantea universalmente para el sistema financiado por el Estado, es decir, resulta aplicable a todos los niveles del sistema escolar (Educación Parvularia, Básica y Media) y a todas las modalidades de administración.

Resulta significativo que con el fin de resguardar mayor calidad, se explicita el aumento de las exigencias y requisitos para el ingreso a las carreras de pedagogía y a las universidades que las imparten. Complementariamente, es muy valorado que se proponga una evaluación diagnóstica que provea de información útil para orientar los planes de mejora de las instituciones de educación superior que imparten carreras de educación.

Por otra parte, el proyecto de ley establece una trayectoria ascendente asociada al desempeño, perdiendo así peso relativo los años de servicio o antigüedad. En ese contexto, la reestructuración y simplificación de las actuales asignaciones salariales docentes, evidencian por una parte un reconocimiento de que algunas iniciativas existentes no producen el efecto de incremento deseado en el desempeño docente, y por otra, se asume que deben ser modernizadas para fortalecer las competencias docentes y la profesionalización de la carrera. El CNED valora también la creación de una asignación para estimular a los docentes de mejor desempeño a laborar en escuelas con mayor porcentaje de estudiantes pertenecientes a las familias de mayor vulnerabilidad.

Asimismo, el CNED considera positivo que se contemple un proceso de inducción, aunque voluntario, para los profesores nóveles, el que luego considera el ingreso pleno, promoviendo la inserción y evitando la deserción temprana. Sin duda que la disminución de horas lectivas mejorará las condiciones laborales y, con los resguardos adecuados debería permitir aumentar el tiempo para la preparación de la enseñanza.

Por último, el CNED estima que se responde a una sentida necesidad al incrementar la remuneración de ingreso a la carrera, y también la posterior, de acuerdo al desarrollo por tramos. También valora que existan posibilidades para aquellos docentes cuyo desempeño excede a lo adecuado y que desean convertirse en experto; es decir, avanzar a los tramos Superior y de Excelencia, diversificando así las trayectorias de los docentes según su desempeño en el aula.

3. Dimensiones en las que es posible o resulta necesario realizar mejoras

3.1 Rol del Establecimiento en la inducción docente y evaluación del desempeño

Es fundamental reconocer que la educación es un trabajo colectivo y que los establecimientos exitosos son aquellos que logran una combinación adecuada de destrezas y habilidades y que permiten a la gente colaborar entre sí (Darling-Hammond, 2012; Goddard & Goddard, 2007).

A juicio del CNED, el proyecto de ley podría avanzar hacia una mejor definición del importante rol que debiera tener la escuela en la implementación de la carrera docente, para lo cual es preciso reconsiderar ciertos aspectos de base en el diseño del proyecto. A continuación se hace referencia a cuatro de estos aspectos: la inclusión de los directivos; la evaluación del desempeño; los agentes que impartirán la inducción; y el fomento de la movilidad docente entre escuelas.

El CNED constata que el desarrollo de carrera propuesto en el proyecto de ley sería solo horizontal, al asimilar a los directivos a los tramos superiores de la carrera docente, lo cual no da cuenta debidamente del rol clave y específico que juegan los líderes pedagógicos de las escuelas y su incidencia fundamental en la mejora educativa. La influencia de estos líderes en el trabajo que los docentes desarrollan en el aula constituye el segundo factor de mayor peso en la calidad intra-escuela. Por otra parte, las competencias que se requieren para su posición son distintas a las del docente de aula (Leithwood, 2010; NEA Comisión sobre Enseñanza y docentes efectivos, 2011). En este sentido, sería deseable que se incluyera también una carrera vertical para directivos y equipos técnico pedagógicos, diferenciadora y eventualmente complementaria, de modo que cuenten con su propia descripción de cargo.

En cuanto a la evaluación del desempeño, la evidencia señala que la dimensión colaborativa ha de ser reconocida como un factor de calidad del desempeño. Al respecto, Darling-Hammond indica que los sistemas de evaluación deben valorar e incentivar la colaboración entre docentes, tanto en los estándares como en los criterios que son usados para la evaluación del trabajo docente, así como en la manera que se utilizan los resultados para informar las oportunidades de desarrollo profesional. En los sistemas en que se evalúa esta dimensión, los docentes deben mostrar respaldo de su contribución a la labor de sus pares y al establecimiento. La evidencia además indica que el desempeño docente depende “del contexto en que actúa”; dicho de otro modo “un buen docente en una escuela, no necesariamente lo será en otra” (DuFuor, 2004; Darling-Hammond, 2012; Marzano, 2011).

En relación con esto, el CNED considera de particular relieve fortalecer la práctica reflexiva y el aprendizaje entre pares en los propios establecimientos, asegurando que la evaluación considere y valore el trabajo colaborativo. Es preciso recordar que el método de evaluación propuesto en el proyecto y los estándares actualmente existentes (Marco para la Buena Enseñanza, del año 2000) no consideran esta dimensión, dado lo cual sería muy atendible su revisión y actualización.

Por estas razones, el CNED estima que resulta fundamental incluir a los directivos de las escuelas en la evaluación del desempeño, de modo de ampliar la perspectiva entregada por las evaluaciones propuestas que se aplican a nivel nacional.

Para avanzar en la consideración más amplia y real del desempeño docente, resultan orientadoras algunas experiencias exitosas como por ejemplo el caso de las escuelas públicas de Cincinnati, Ohio que utilizan un sistema basado en estándares, que involucra múltiples observaciones de aula y una detallada retroalimentación escrita a los docentes. Este sistema ha sido capaz de generar calificaciones que reflejan la efectividad del docente en apoyar el progreso académico del estudiante y ha mejorado el desempeño (Milanowski, Kimball y White, 2004; Milanowski, 2004; Rockoff y Speroni, 2010; Taylor y Tyler, 2011). En forma similar, en el estado

de Nueva York⁵ también se han incorporado instancias a nivel local, fundamentalmente observaciones al aula realizadas por el director u otro administrativo. En la misma línea, en otros estados se han ido perfeccionando los instrumentos, por ejemplo mejorándolos colaborativamente con los propios docentes del establecimiento, y también se han incorporado las perspectivas de los estudiantes de la escuela y los docentes pares.

En consistencia con lo anterior, el informe de la OCDE 2011 precisa que la evaluación docente debe considerar el estado o territorio donde se imparte la enseñanza ya que el desempeño ha de estar vinculado a un marco de mejoramiento escolar, es decir, a un establecimiento en particular, y a un contexto que permita obtener nuevos cargos en reconocimiento de un desempeño docente de calidad (Darling-Hammond, L.; Amrein-Beardsley, A; Haertel, E. y Rothstein, J. *Evaluating teacher evaluation*. The Phi Delta Kappan, vol. 93, No. 6, March 2012).

En cuanto al proceso de inducción, el hecho que los docentes mentores de los profesores nóveles pueden ser externos a las escuelas donde estos se desempeñan, es un aspecto del proyecto que debe ser revisado. Se ha observado que las mentorías de inducción realizadas por docentes de la propia escuela en que labora el docente novel impactan más efectivamente, ya que pueden incidir con mayor probabilidad no solo en el desempeño del docente, sino en la escuela como un todo (Darling-Hammond, 2012).

En esta línea, el CNED estima que la inducción debiera ocurrir en las escuelas y ser impartida por docentes expertos que pertenezcan a ellas, en tanto son dichos docentes quienes conocen y viven “la cultura de la escuela”. De no ser así, se corre el riesgo de pérdida de efectividad de este rico proceso de desarrollo de competencias para el ejercicio de la profesión, con el consiguiente riesgo de una inserción no sistemática, además de posibles resistencias de los directivos en la implementación en sus respectivos colegios.

Finalmente, el proyecto no considera el fomento de la movilidad de los docentes entre escuelas con distinto desempeño; en particular, es deseable y necesario facilitar el cambio de buenos docentes, que ejercen en una escuela con buen desempeño, a una escuela con desempeño insuficiente.

En suma, a la luz de la evidencia revisada, el CNED estima que un sistema adecuadamente diseñado debiera considerar mecanismos para asegurar trayectorias de desempeño para los docentes y también para los líderes pedagógicos; ajustar los estándares de desempeño de modo que incluyan la dimensión colaborativa; incorporar en el sistema de evaluación la perspectiva de los actores locales y procurar que las mentorías de inducción sean recibidas por todos los docentes nuevos y sean realizadas por docentes calificados de la propia escuela.

3.2 Evaluación del desempeño docente con consecuencias, riesgos y cuidados en el diseño del sistema

Existe una creciente conciencia respecto de la necesidad de abordar el desarrollo profesional docente de manera sistémica para asegurar la eficacia de la enseñanza. Evaluar el desempeño requeriría: i) estándares comunes de desempeño; ii) evaluaciones del desempeño basadas en esos estándares; iii) sistemas locales de evaluación basados también en esos estándares; iv)

⁵Información disponible en <https://data.nysed.gov/glossary.php?report=evaluation> el 11 de junio 2015.

estructuras de apoyo para los docentes que lo requieran y; v) oportunidades de desarrollo profesional homogeneizadas (Darling-Hammond, 2012).

Coincidentemente, el informe que la OCDE entregó para Chile el año 2013 señala que para que un sistema de evaluación docente resulte efectivo es importante que sea colaborativo entre pares, participativo, confiable, diferenciado por etapas, consistente, y realista, entre otros aspectos (*OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Teacher Evaluation in Chile, 2013*).

En este contexto, el CNED ha observado algunos aspectos del proyecto de ley que deberían ser rigurosamente revisados, en particular los alcances y limitaciones de los instrumentos de evaluación; los resguardos de efectos indeseados en términos de su uso y consecuencias; la posibilidad de que dichos instrumentos entreguen retroalimentación útil para la práctica docente; y que sean conducentes a una genuina habilitación profesional.

En primer lugar, el portafolio y la prueba de conocimientos constituyen un estimador de la calidad del desempeño que tiene límites; entre otras cuestiones centrales, no recogen trayectoria, solo un evento: “*es una foto, no la película*”. Además, se corre el riesgo de “portafolizar” la calidad del desempeño y abrir debates similares a los que se han producido respecto del SIMCE. En este sentido cobra particular relieve la recomendación de Darling-Hammond, la que indica que las evaluaciones deben incluir evidencia multidimensional de la práctica docente, el aprendizaje de los estudiantes, y las contribuciones profesionales, los que deben ser considerados de manera integrada entre ellos, y en relación con el contexto de la enseñanza.

Resulta razonable para el CNED que se comience con la utilización de estos instrumentos, pues se recoge la experiencia acumulada a través de la Evaluación Docente, y de las evaluaciones asociadas a la AVDI y la AEP; sin embargo el proyecto de ley introduce complejidades adicionales que es preciso relevar. No resulta evidente que se haya considerado la gradiente de complejidad que debería reflejarse para evaluar desde profesores iniciales hasta expertos, de modo de dar cuenta de todas las etapas y tramos del ciclo profesional docente. Dado lo anterior, el CNED estima deseable que la propuesta contemple pruebas y portafolios para las distintas etapas y tramos. En forma similar, Darling-Hammond indica que los estándares de desempeño deben ser suficientemente sofisticados para evaluar la calidad de enseñanza a lo largo de la carrera, desde incipiente hasta experto.

En segundo término, y en consideración del punto precedente, el CNED estima que podría resultar riesgoso introducir índices técnicos de manera *ex ante* (por ejemplo como se establece en el articulado N° trigésimo séptimo del Párrafo 5°), sin utilizar por ejemplo, evidencia proveniente del análisis de distribuciones empíricas, previo al establecimiento de puntajes de corte. También resulta de particular relieve que se revise que el hecho de obtener el nivel inferior D en uno de los instrumentos permita igual ser certificado para inicial, temprano y avanzado, entregándose respaldo de dicha decisión.

En tercer lugar, el CNED considera de gran importancia el desarrollo de resguardos que aseguren la entrega de retroalimentación útil a los docentes, que les permita mejorar su desempeño. Este es un aspecto clave y que actualmente resulta débil en la evaluación docente según lo reporta el reciente informe de la OCDE (2013), por lo tanto debe ser subsanado junto con la puesta en marcha del presente proyecto.

En cuarto lugar, preocupan al CNED los posibles efectos no deseados asociados a la futura universalidad de la carrera, el consiguiente énfasis que esto pondrá en el desempeño (y futuros principales incrementos), y la posibilidad de que la evaluación se base sólo en los instrumentos previamente señalados (portafolio y prueba de conocimientos). En particular, el CNED estima que es altamente conveniente que se evalúe el riesgo de captura corporativa del instrumental de

evaluación, y se tomen las precauciones necesarias (por ejemplo, una medida podría ser la diversificación de los instrumentos de evaluación que ya ha sido planteada por la evidencia internacional).

Finalmente, si se descarta la prueba de habilitación (INICIA) y se introduce la inducción y una prueba de conocimientos suficientes iniciales, surge la inquietud sobre si esto constituirá un genuino proceso de habilitación profesional. A juicio del CNED, aquello requiere ser explicado y precisado en el proyecto.

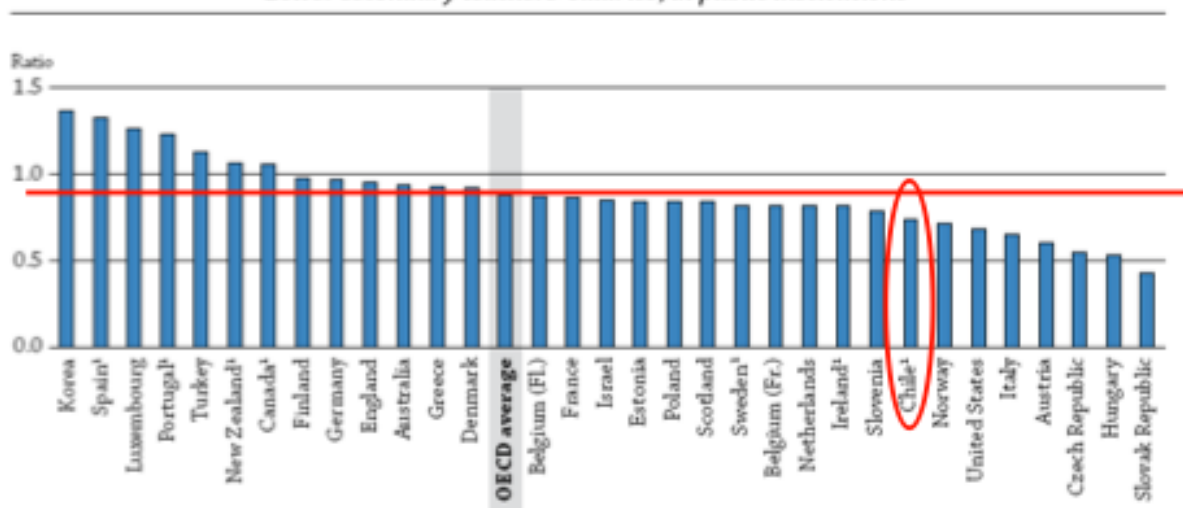
A modo de síntesis, el CNED quisiera relevar la necesidad de desarrollar una noción compartida de calidad, en tanto ella no es susceptible de ser importada ni prescrita, por el contrario tenemos el desafío de construirla colaborativamente. Para el desarrollo de iniciativas que tengan por objeto el aseguramiento de la calidad en el sistema de desarrollo profesional propuesto, sería recomendable utilizar los elementos preexistentes, mejorarlos y sistematizarlos, para su actualización en un nuevo sistema de desarrollo docente (por ejemplo, estándares disciplinarios y pedagógicos, estándares de aprendizaje, evaluaciones externas, internas y autoevaluación, mentorías, y consultas a expertos, entre otros).

3.3 Sueldo inicial y los tramos de desempeño como incentivos a la mejora de la práctica

La evidencia indica que para asegurar un cuerpo docente de calidad, es importante una buena compensación de entrada (Informe McKinsey, 2007). Si comparamos las remuneraciones profesionales en Chile, de los docentes de enseñanza media en establecimientos públicos, con las de los países de la OCDE, observamos que las nuestras son inferiores al promedio (*OECD, Education at Glance, 2014*).

Chart D3.1. Teachers' salaries relative to earnings for tertiary-educated workers aged 25-64 (2012)

Lower secondary teachers' salaries, in public institutions



Notes: Teachers' salaries either refer to actual salary, including bonuses and allowances, for teachers aged 25-64 or to statutory salary after 15 years of experience and minimum training. Please refer to Table D3.2 for details on the methodology.

1. Year of reference 2011.

Countries are ranked in descending order of the ratio of teachers' salaries to earnings for full-time, full-year workers with tertiary education aged 25-64.

Source: OECD, Table D3.2. See Annex 3 for notes (www.oecd.org/edu/eag.htm).

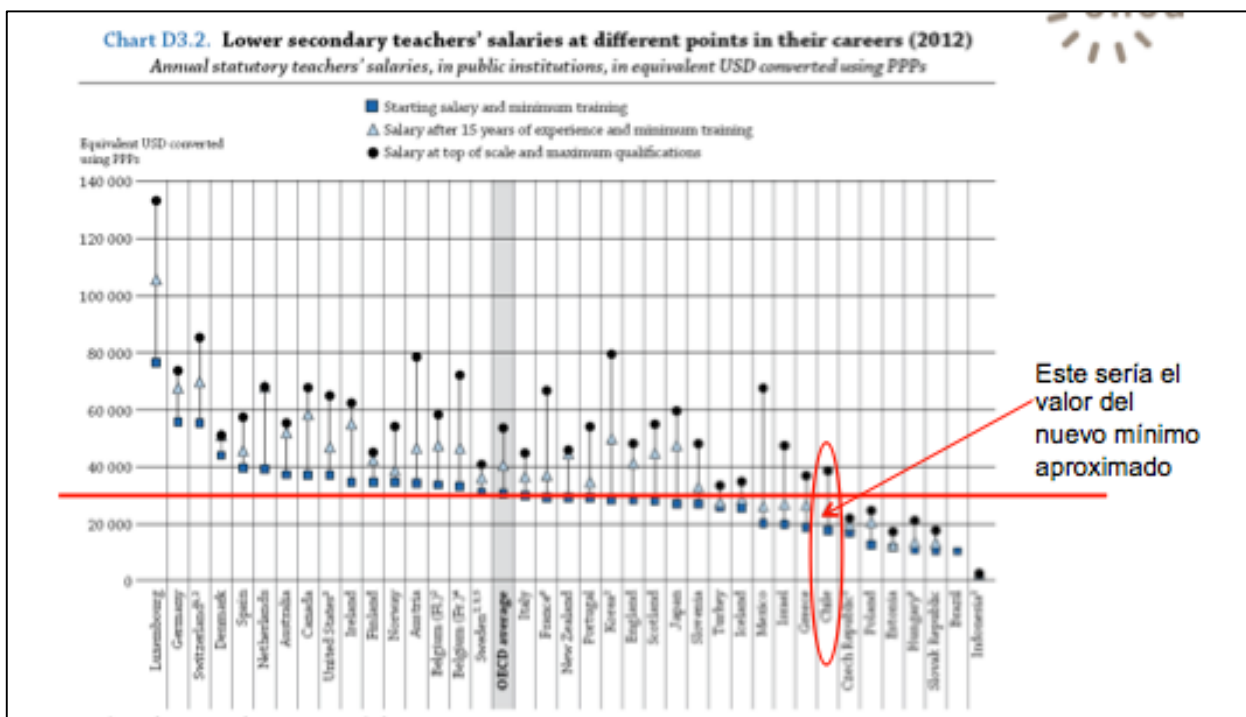
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933119929>

Fuente: OECD. *Education at Glance*, 2014

Adicionalmente, los estudios demuestran que, a menos que los sistemas educativos ofrezcan salarios alineados con los salarios iniciales pagados a graduados de otras áreas, existirá poco interés entre la población por ejercer la docencia (Informe McKinsey, 2007, p.32). Finlandia, por ejemplo, ofrece buenos salarios iniciales para atraer a candidatos más aptos para ejercer la docencia, aunque la diferencia entre el salario inicial promedio y el salario docente máximo es de 18%.

Al observar los promedios de salarios iniciales, a los 15 años de ejercicio y al tope de la carrera encontramos que existe dispersión en los distintos países y también entre ellos. En particular, si aplicamos la propuesta de remuneración inicial del proyecto, observamos que esta se ubica por debajo del promedio.

Gráfico 2. Salario inicial y tope en la carrera



Fuente: OECD. Education at Glance, 2014

En síntesis, la evidencia señala que los sistemas que anticipan la retribución tienen éxito y que la progresión de los salarios sería menos importante que el salario inicial. Además, la retención de docentes por lo general no guardaría gran correlación con la progresión salarial (Informe McKinsey, 2007, p.33).

Para profundizar el análisis, y situarnos en nuestra realidad, el CNED ha observado los salarios promedio de los egresados de carreras de pedagogía en Chile para los cinco primeros años.

Tabla 1. Salario promedio de los egresados de pedagogía

Posición Ingr. 1er año	Carrera	Ingreso Promedio				
		1 ^{er} año	2 ^o año	3 ^{er} año	4 ^o año	5 ^o año
73	Pedagogía en Matemáticas y Computación	588.650	666.530	696.156	735.406	768.497
74	Pedagogía en Educación Diferencial	586.672	626.231	659.495	669.850	689.509
79	Pedagogía en Ciencias	556.200	615.890	664.171	688.503	723.492
83	Pedagogía en Filosofía y Religión	536.709	567.102	619.495	666.368	715.859
92	Pedagogía en Castellano	508.956	572.384	608.819	630.588	660.176
93	Pedagogía en Idiomas	503.294	572.392	605.885	636.380	658.274
98	Pedagogía en Educación Básica	468.344	512.761	538.654	562.073	591.536
99	Pedagogía en Artes y Música	467.806	523.960	557.123	609.295	629.116
100	Pedagogía en Educación Física	466.570	533.979	593.236	640.014	685.818
103	Pedagogía en Historia, Geografía y Ciencias Sociales	439.009	502.595	550.066	585.187	634.425
105	Pedagogía en Educación de Párvulos	425.175	480.520	519.038	547.037	570.369
107	Técnico en Deporte, Recreación y Preparación Física	400.477	448.665	506.768	514.079	582.608
108	Técnico Asistente del Educador de Párvulos	288.915	301.996	312.764	347.069	363.907

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del portal www.mifuturo.cl, de Mineduc

El ingreso promedio de las carreras de pedagogía al primer año⁶, luego de la titulación, es de \$504.308, remuneración que representa un 37% del ingreso promedio de las carreras ubicadas en el mejor cuartil según ingreso al primer año, y un 18% de la carrera mejor remunerada.

Ahora bien, si consideramos la información de nuestro sistema y la vinculamos con la propuesta de remuneraciones del proyecto de ley, las conclusiones permiten afirmar que ésta resulta poco atractiva respecto a otras carreras, entre otras, por las siguientes evidencias:

- Existen 8 carreras universitarias donde el ingreso promedio de sus titulados luego de cinco años es superior a \$2.032.466. Esto sería equivalente al ingreso docente para el tramo “Experto” en el bienio 15, de acuerdo con la tabla de cálculo que señala el proyecto.
- Si se considera al 10% de los titulados con mayor ingreso al quinto año; los titulados de 35 carreras universitarias superan en ese mismo periodo a la mencionada remuneración del docente experto al bienio 15.
- El 60% de las carreras (65 carreras de un total de 108) tienen remuneraciones mayores a \$900.000 al quinto año de la titulación, lo cual resulta similar al salario propuesto para el docente de nivel “Avanzado” en el bienio 15.
- Finalmente, si se considera al 10% de los titulados con mayores ingresos para cada carrera luego de 5 años de su titulación; 104 carreras tienen un ingreso mayor a \$900.000.

Adicionalmente, respecto de la escala de remuneraciones planteada, el CNED observa que el incremento remuneratorio de un 40% (de la asignación correspondiente) para aquellos docentes que se desempeñen en escuelas con matrículas más vulnerables no resulta suficientemente atractivo para fomentar la movilidad de buenos docentes a dichas escuelas.

Finalmente, respecto a las remuneraciones, el CNED estima que los valores de las asignaciones de desempeño señalados en el proyecto de ley producirían distorsiones, en tanto se establecen sobre la base de 15 bienios de experiencia. En concreto, al aplicarse los aumentos, éstos no resultan suficientemente atractivos si se requiere tan larga experiencia y si se les compara a otras carreras.

En cuanto a la posibilidad de ascenso sin retroceso en la carrera docente, preocupa al CNED el mensaje que esto pueda entregar en términos de la promoción del desarrollo profesional. En este sentido, cobra relevancia que se avance en una mayor y más clara distinción entre experticia y años de experiencia.

Si efectivamente, los instrumentos no se gradúan de acuerdo con las distintas etapas del desarrollo profesional docente, y se diera que un determinado grupo de profesores obtuviera un rendimiento superior al esperado para sus años de experiencia (en la prueba y portafolio), surge la duda acerca de cómo transitarían dichos docentes a través de los tramos. En último término, cuál será el peso relativo que se le otorgará a los años de experiencia por sobre el desempeño demostrado.

Por otra parte, de acuerdo con el análisis del CNED, si bien el número de tramos propuesto permitirá abrir el horizonte de mejora del desempeño y remuneracional de los docentes, se requiere de una mejor definición conceptual de cada uno de ellos. Su denominación debe ser consistente con su descripción. Para ejemplificar este problema se observan situaciones como la del tramo avanzado que correspondería más bien a uno “adecuado” o similar; o la del perfil del directivo que, actualmente es asimilado a los tramos superiores de la carrera, sin embargo su desempeño respondería a unos estándares distintos a los del docente de aula.

⁶ No se cuenta con la distribución de los salarios por lo que el promedio de las carreras de pedagogía se refiere a un promedio de promedios.

Finalmente y considerando el análisis precedente, el CNED recomienda revisar la conveniencia de diversificar, en la medida de lo posible y gradualmente, los incentivos que se ofrecen a los profesores para mantenerse en la profesión docente, tales como: pasantías, intercambios y mentorías para dar espacio a la movilidad docente (*European Commission, Initial Teacher Education, 2014*).

3.4 Desarrollo Profesional Continuo

Según indican Yoon et al (2007) “un adecuado diseño de desarrollo profesional mejora la práctica docente e incrementa el desempeño de los estudiantes (...) una instancia aislada no tiene efectos positivos”. Para lograr esto, el diseño y ejecución de un perfeccionamiento efectivo debiera contemplar: una formación continua situada en la escuela, la formación de comunidades de aprendizaje, el aprendizaje activo, y la retroalimentación para la mejora de las prácticas, entre otros. Resulta por ello de particular importancia que los procesos de perfeccionamiento ocurran fundamentalmente al interior de las propias comunidades de aprendizaje, dándose espacio para la práctica entre pares, y para el aprendizaje a partir de modelos expertos que provean de retroalimentación a los docentes, a largo plazo.

En esta misma línea, dentro de los elementos que el reporte McKinsey (2007) lista como claves del desarrollo profesional efectivo está el fortalecimiento del trabajo docente conjunto: docentes que aprenden unos de otros, planifican las clases en grupo, observan las clases de sus pares y se ayudan mutuamente en la reflexión sobre las prácticas docentes. Los sistemas educativos exitosos crean una cultura escolar en que la planificación colaborativa, la retroalimentación y el entrenamiento entre pares son una característica permanente de la vida escolar. Resultan orientadoras para revisar las experiencias de otros sistemas, por ejemplo Japón y Finlandia, que exhiben fortaleza en esta materia y que están ausentes del proyecto de ley.

Por otro parte, el CNED destaca la importancia de asegurar un uso efectivo de horas no lectivas (planificación y trabajo entre pares como el antes descrito), así como una inducción sistematizada y local, además de acompañamiento y perfeccionamiento docente durante toda la trayectoria.

Es necesario desplegar mecanismos de apoyo en la inserción laboral, generando dispositivos de acompañamiento que eviten la deserción temprana de la carrera. Según muestra la evidencia, “profesores principiantes beneficiados por programas de inducción exhiben una mayor satisfacción laboral, mayor compromiso con los quehaceres de su profesión, más propensos a continuar ejerciendo como profesores y sus estudiantes obtienen mayores logros” (Rockoff, 2008; Cohen y Fuller 2006 citados en Smith e Ingersoll 2011; Moir et al 2009).

En cuanto al proceso de inducción esbozado por el proyecto, el CNED lo considera absolutamente necesario, por lo cual no sería aconsejable que fuera voluntario.

Respecto a la limitada disponibilidad de programas de desarrollo profesional de la propuesta, en tanto se requiere contar con cupos definidos anualmente, el CNED no observa con claridad cuáles son las diferencias con las posibilidades de perfeccionamiento actualmente vigentes.

3.5 Atracción de estudiantes talentosos a los estudios de pedagogía

En primer lugar, atraer a los estudiantes más talentosos supone un cambio cultural que implica aumentar considerablemente la valoración social de la profesión docente en nuestro país. Schleicher (2011) señala que el estatus de la profesión docente no constituye un aspecto cultural estático, pudiendo ser modificado con políticas públicas e iniciativas innovadoras. Las intenciones del proyecto de ley en este sentido se encuentran respaldadas y el desafío que se

abre es adicionar gradualmente otras iniciativas en el sistema que vayan en esa dirección para lograr efectivamente el cambio cultural deseado.

En segundo término, es necesario distinguir los procesos para atraer el talento. Los sistemas de educación con mejor desempeño no sólo emplean procesos de selección rigurosos y efectivos en las distintas etapas del desarrollo docente sino que realizan reclutamiento y selección de potenciales profesores efectivos en etapas tempranas. Por ejemplo, los sistemas con un mejor desempeño reclutan a sus profesores entre el mejor tercio de cada cohorte (Barber y Mourshed, 2007).

Es importante hacer la distinción entre selección y reclutamiento; la selección se refiere al proceso que establece las características específicas que un profesor potencial debe tener y el reclutamiento involucra la búsqueda de talentos, atracción y motivación hacia la profesión docente (European Commission, 2012).

La investigación sugiere considerar una perspectiva holística y una clara definición de perfiles para la selección de candidatos capaces y comprometidos; así las pruebas de altas consecuencias y desempeño académico no deben ser los únicos requisitos (European Commission, 2012).

El CNED recuerda, a este respecto, la experiencia de las Escuelas Normales, en las que se desarrollaba fuertemente el aspecto de reclutamiento a la profesión docente, cuya lógica es distinta a la selección.

La evidencia indica que se debe producir una evaluación sistemática, así como una retroalimentación de los procesos de selección y reclutamiento, incluyendo en ello a las escuelas (Hobson, A. J. et al., 2010; *International Approaches to Teacher Selection and Recruitment, OECD*). Resulta necesario que el proyecto distinga con mayor precisión los procesos de selección de los de reclutamiento, definiendo clara y distintivamente sus respectivas estrategias junto con una adecuada definición de perfiles de candidatos.

Del análisis precedente surgen algunas recomendaciones:

- Es necesario moderar expectativas sobre los mecanismos de selección propuestos, en particular sobre la PSU o similar, ya que es una prueba de altas consecuencias y el promedio de la enseñanza media sólo hace referencia a desempeño académico.
- Es necesario estimar el impacto que tendrán las nuevas barreras de entrada en las instituciones formativas. Por ejemplo, hay que estimar cómo operarán dichas restricciones, cuáles serán los plazos manejados para esta transición, teniéndose en cuenta que si bien es posible simular que ocurrirá producto de las nuevas exigencias, usando los resultados en la PSU, no será posible realizar esto respecto de las posiciones relativas en las notas.

Como referencia, si consideramos a los estudiantes con un rendimiento que los ubique en el percentil 70 o superior como señala el proyecto de ley, ocurre que de acuerdo con los puntajes obtenidos el año 2014, estos estudiantes obtendrían alrededor de 550 puntos promedio en la PSU⁷.

El año 2014 la matrícula de primer año en las carreras de pedagogía, de plan regular, era de 15.478 estudiantes, de los cuales el 72% ingresaron vía PSU. Un análisis general de los puntajes

⁷ Resultados Aplicación PSU Proceso Admisión 2014, CRUCH, tabla 5.1 Puntajes y Percentiles asociados a la PSU, marzo 2014.

promedios PSU⁸ de carreras de educación de ese año nos permite concluir que esos estudiantes ingresaron con un rango de puntaje promedio de 523,33 a 616,4. Por otra parte, ninguna carrera cuenta con un promedio mínimo de admisión superior a 550 puntos y el promedio de promedios es superior a 550 sólo para 7 carreras de pedagogía. Además, una revisión en detalle por programa da cuenta que sólo 10 de ellos, impartidos por cinco universidades, registraron un puntaje mínimo PSU superior a 550 puntos con un total de 350 estudiantes matriculados por esta vía de admisión.

⁸ Datos auto-reportados por las instituciones de educación superior a INDICES, no contamos con información respecto a la distribución de los mismos.

Tabla 2. Puntajes Promedios PSU de Ingreso a las Carreras Genéricas⁹

Carrera Genérica	2012			2013			2014		
	Max	Prom	Min	Max	Prom	Min	Max	Prom	Min
Ped. en Física	668	599	544	674	604	554	700	616	538
Ped. en Filosofía	669	595	552	643	572	530	688	593	528
Ped. en Música	667	580	505	687	584	500	702	583	505
Ped. en Matemáticas	689	581	515	682	590	516	679	583	516
Ped. en Biología, Química y similares	637	566	509	644	569	513	664	577	520
Ped. en Castellano y similares	657	561	495	651	559	499	649	558	505
Ped. en Historia y Geografía	649	555	479	631	547	490	641	554	492
Ped. en Artes	655	534	477	652	563	493	663	549	496
Ped. en Inglés y similares	627	537	477	628	539	475	644	547	492
Ped. Básica y menciones	616	529	473	595	516	464	624	541	493
Educación Diferencial	605	527	483	598	519	468	619	540	499
Ped., Licenciatura en Ed. y similares				498	488	476	588	535	483
Ped. en Educación Física y similares	590	512	460	597	510	441	622	531	482
Educación Parvularia	576	510	465	576	504	455	602	531	488
Ped. en Religión	581	544	515	576	533	493	565	523	499

Fuente: Elaboración propia en base a datos INDICES

3.6 Mercado Laboral Docente

Dentro de este ámbito, el CNED estima que se debiera observar de manera sistémica el mercado laboral docente del país, reconociendo que los docentes contratados en el sector financiado por el Estado forman una parte mayoritaria de este, sin constituir el todo. En particular, es importante reconocer que ambas modalidades de administración, se encuentran relacionadas, y que entre ellas se producen transferencias de profesores. El CNED considera importante que el proyecto de ley clarifique cómo operarán dichas transferencias y si existirán iniciativas de promoción de las mismas.

Por ejemplo, si se definiera que resulta deseable atraer a docentes del sector particular al subvencionado no queda claro cómo esto sería posible, en tanto los docentes particulares no cuentan actualmente con una forma de acreditar sus competencias. O a la inversa, si docentes con altas acreditaciones del sector subvencionado fueran atraídos hacia el sector particular. También cabe la duda sobre qué ocurrirá con los docentes que salen de un subsistema, o van y vuelven entre el subsistema particular pagado y el subvencionado, es decir todos aquellos que no exhiban una trayectoria lineal.

En relación con lo anterior, el CNED estima que no se debe olvidar que el problema de la calidad educacional en nuestro país es sistémico y no afecta sólo a la educación subvencionada. Efectivamente Chile es uno de los países en los que se constata que la variable socioeconómica condiciona el desempeño de los estudiantes (Schleicher, 2014), por lo tanto no existe una diferencia medible entre los establecimientos privados pagados y públicos luego de controlar por factores socioeconómicos. Desde una perspectiva internacional, si observamos los resultados de la prueba PISA 2012 encontramos que los estudiantes más vulnerables de Shangai tienen mejor desempeño que los estudiantes provenientes de colegios particulares pagados de Chile.

⁹ Sólo se tienen datos de mínimos, máximos y promedios reportados por las mismas instituciones. Adicionalmente, no se cuenta con información de puntajes PSU para 79 programas en 18 universidades.

3.7 Aspectos Jurídicos

El proyecto se construye sobre los regímenes jurídicos laborales existentes sin innovar al respecto. Dependiendo del estamento de pertenencia del docente, continúa la competencia de la Contraloría General de la República y de la Dirección del Trabajo.

Respecto a las modificaciones en las asignaciones, en que disminuyen algunas y desaparecen otras y se introducen nuevas, se consideran reglas de compatibilidad (como por ejemplo el Art. 6° transitorio). Se contemplan reglas de garantía para los docentes, de manera que ninguna modificación en este sentido implique una afectación de sus remuneraciones. (Ej. Arts. 18, 31 y 38 transitorios).

Sin embargo, la fórmula utilizada para la delegación a la potestad reglamentaria escapa al uso regular de describir algún estándar, establecer objetivos o fijar algún límite. Así, la redacción “un reglamento desarrollará estas materias” (artículos 13 bis; 18 T; 19 X) no entrega orientaciones legales para establecer la forma y modo en que ésta se ejercerá, lo que también tiene efectos sobre las facultades normativas que se le entregan al CPEIP (art.18 N), disminuyendo las posibilidades de control.

Cabe observar también, que la norma que se introduce y que reemplaza al artículo 10 del DFL 1-1997 (Estatuto Docente), no guarda completa correspondencia con el artículo 27 bis que se introduce en la Ley N° 20.129, a propósito de las instituciones que imparten carreras de pedagogía no estando acreditadas o perdiendo la acreditación en el proceso. En efecto, en la primera se alude a "la formación de los profesionales de la educación", la que –según dicho texto indica- sólo corresponderá a las instituciones acreditadas; en cambio en la segunda (ley de aseguramiento de la calidad de la educación superior) contemplaría que, eventualmente, profesionales de la educación se formen o egresen de universidades no acreditadas. Por ello sería recomendable buscar una fórmula para hacer las redacciones más compatibles.

4. Bibliografía

Cortés, Flavio, Taut, Sandy, Santelices, Verónica & Lagos, María José (2011). Formación continua en profesores y la experiencia de los Planes de Superación Profesional (PSP) en Chile: fortalezas y debilidades a la luz de la evidencia internacional. Recuperado de http://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/BLOQUE1/Educacion_superior_y_Educacion_Continua/Mejorando_el_desempeno_docente_a_traves_de_la_formacion_profesional_continua_obligatoria.pdf

Darling-Hammond, Linda (2010). Evaluating teacher effectiveness: How teacher performance assessments can measure and improve teaching. Center for American Progress.

Darling-Hammond, Linda, with the assistance of Channa Cook, Ann Jaquith, and Madlene Hamilton (2012). Creating a Comprehensive System for Evaluating and Supporting Effective Teaching. Stanford University.

McKinsey & Company, Social Sector Office (2007). How the world's Best-Performing School Systems Come Out On Top. Recuperado de http://www.mckinsey.com/locations/ukireland/publications/pdf/Education_report.pdf

- Schleicher, Andreas (2014). How to best shape effective learning and teaching? Recuperado de <http://www.educacionfch.cl/secciones/directorio-de-recursos/otros-recursos.html?pid=126&sid=222:Presentacion-del-director-de-Educacion-de-la-OCDE-Andreas-Schleicher>
- Caena, Francesca (2014), Initial teacher education in Europe: an overview of policy issues Recuperado de http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/expert-groups/documents/initial-teacher-education_en.pdf
- European Commission (2012). Policies to select the best for teaching Recuperado de http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/best-for-teaching_en.pdf
- European Commission (2014). Initial teacher education in Europe: an overview of policy issues Recuperado de http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/expert-groups/documents/initial-teacher-education_en.pdf
- OECD (2014). Education at a Glance 2014: OECD Indicators, OECD Publishing. Recuperado de <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>
- The Wallace Foundation (2011). Research findings to support Effective educational policies: a guide for policymakers. Recuperado de <http://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/school-leadership/key-research/Documents/Findings-to-Support-Effective-Educational-Policy-Making.pdf>
- The University of the State of New York. New York State mentoring standards: an overview Recuperado de <http://www.highered.nysed.gov/tcert/pdf/mentoringstds10032011.pdf>
- OECD (2013). OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Teacher Evaluation in Chile. Recuperado de <http://www.oecd.org/edu/school/OECD%20Review%20Teacher%20Evaluation%20Chile%20pointers.pdf>
- Hobson, Andrew. J. Ashby, Patricia. McIntyre, Joanna. Malderez, Angi (2010). International approaches to teacher selection and recruitment. Recuperado de http://www.oecd-ilibrary.org/education/international-approaches-to-teacher-selection-and-recruitment_5kmbphhh6qmx-en
- Department of Education & Training (2005). Professional Learning in Effective Schools: The Seven Principles of Highly Effective Professional Learning Recuperado de <http://www.education.vic.gov.au/Documents/school/teachers/profdev/proflearningeffectivesch.pdf>
- Virginia Department of Education (2000). Guidelines for Mentor Teacher Programs for Beginning and Experienced Teachers

Recuperado de http://www.doe.virginia.gov/teaching/career_resources/mentor/program_creation_guidelines.pdf

NEA (2010). Transforming Teaching: Connecting Professional Responsibility with Student Learning

Recuperado de <http://www.nea.org/assets/docs/Transformingteaching2012.pdf>