

Comentarios a Proyecto de Ley Sistema de Desarrollo Profesional Docente

8 de Junio, 2015

Juan Pablo Valenzuela B.

CIAE – Universidad de Chile

Presentación

- Miembro Consejo Consultivo Plan Maestro (presentación previa)
- Principios de la Reforma son compartidos
 - Reforma necesaria y que puede ser perfeccionada
- Profundizar sobre algunos aspectos problemáticos y entregar sugerencias y evidencias al respecto

Desafíos sobre los Docentes a Nivel (Inter)Nacional

- Atraer; formar; retener y distribuir en los establecimientos donde más se necesitan (OECD, 2005; OECD, 2012; UNESCO, 2014)
- Factores asociados a la atracción: Estatus social; remuneraciones relativas; motivación personal (vocación).
- Factores asociados a la retención: Estatus social; remuneraciones relativas; condiciones del mercado del trabajo; condiciones laborales de los profesores (en el colegio y en el sistema educativo); perspectivas laborales; compromiso personal (vocación)

En Chile, ¿logramos atraer a buenos estudiantes a pedagogía?

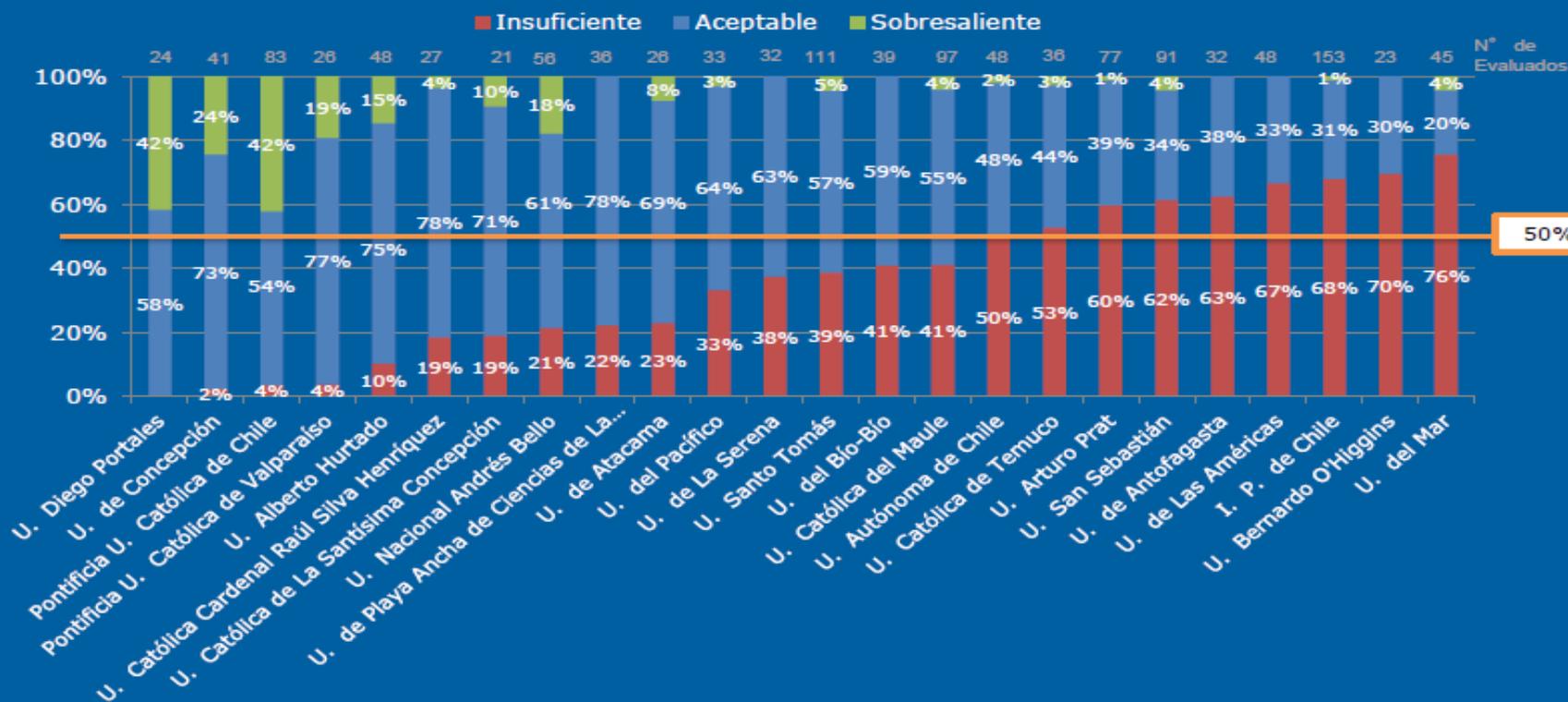
- La evidencia comparada da cuenta que los mejores sistemas escolares logran atraer a las escuelas de pedagogía a los mejores alumnos de la secundaria (OECD, 2005; McKinsey, 2008; Gutiérrez, 2013): entre el 5%-30% mejor (~ >550 pts. PSU)
 - Pero también da cuenta que estos sistemas educativos regulan altamente quiénes pueden formar a nuevos profesores y el número de nuevos profesores (regular la oferta en función de la demanda estimada)
 - Pero también ofrecen adecuadas condiciones de trabajo a estos profesores y existe un alto estatus social de la carrera docente: EL DESAFIO TAMBIEN ES RETENER!
- Matriculados 2012 por tramo PSU Egresados de Pedagogía 2011 por tramo PSU

Tramo	Alumnos	Porcentaje
No rinde PSU	7.049	29%
Menor a 475	4.262	17%
Entre 475 y 499	1.797	7%
Entre 500 y 600	8.604	35%
Entre 600 y 700	2.601	11%
Mayor a 700	162	1%
Matrícula 2012	24.475	
Matriculados sobre 550 pts.	6.319	26%

Tramo	Alumnos	Porcentaje
No rinde PSU	7.308	48%
Menor a 475	2.742	18%
Entre 475 y 499	1.090	7%
Entre 500 y 600	3.462	23%
Entre 600 y 700	701	5%
Mayor a 700	31	0%
Egresados 2011	15.334	

Resultados INICIA 2012: Precariedad que no es resuelta en la formación inicial

7 Instituciones de Educación Superior presentan más del 50% de egresados en nivel **insuficiente**



Niveles de Desempeño por Institución
Prueba de Conocimientos Pedagógicos de Educación Básica

(21 o más evaluados)

Atracción y Retención de Profesores en Chile

- ¿Por qué no es atractiva la pedagogía en Chile?: Evidencia clara al respecto (bajas remuneraciones –bajo salario por hora y pocas horas de contrato-; trabajo altamente demandante; bajo estatus social)
- ¿Cómo es la retención?: A nivel mundial es heterogéneo, pero abandono temprano de nuevos docentes es bastante generalizado. Para Chile abandono temprano se ha reducido en últimos años (menor oferta de nuevos profesores, mayor demanda: SEP+recambio por jubilaciones sector municipal)

Tasa de Abandono Sistema Escolar Profesores Neófitos en Chile (López, 2015)

Tasas de retiro permanente de profesores neófitos por año de retiro

Año de Retiro	Año de inicio						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Año 1	8.6%	9.6%	9.0%	7.8%	8.9%	12.7%	10.8%
Año 2	13.5%	14.1%	13.8%	12.3%	15.0%	18.1%	20.3%
Año 3	16.8%	17.7%	17.6%	17.0%	18.9%	25.2%	
Año 4	20.2%	21.1%	22.1%	20.9%	25.1%		
Año 5	23.3%	25.0%	25.9%	27.0%			
Año 6	27.2%	28.1%	31.2%				
Año 7	30.6%	33.5%					
Año 8	35.5%						
Total	35.5%	33.5%	31.2%	27.0%	25.1%	25.2%	20.3%

Estadística descriptiva

Tasas de retiro permanente de profesores neófitos por dependencia

Dependencia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Municipal	33.5%	30.9%	29.4%	23.7%	21.4%	24.1%	19.9%
Subvencionado	33.4%	31.8%	29.2%	25.8%	24.6%	23.8%	20.2%
Particular	44.6%	44.8%	42.8%	41.4%	39.4%	36.3%	22.2%
Total	35.5%	33.5%	31.2%	27.0%	25.1%	25.2%	20.3%

Tasas de retiro permanente de profesores neófitos por SEP en colegios subvencionados

SEP	2008	2009	2010	2011
Sin SEP	30.40%	26.86%	25.81%	22.34%
Con SEP	21.23%	19.37%	21.57%	17.21%
Total	26.32%	22.86%	23.46%	19.20%

Resultados (López, 2015)

- Influyen fuertemente: (ordena por tipo de variable, separa por atributos protectores y los que hacen más crítica la situación)
 - Hombres abandonan con mayor probabilidad
 - Características institucionales (dependencia administrativa en sector municipal implica mayor retención)
 - Rendimiento promedio de los estudiantes (mejor SIMCE o IDE es una medida protectora).
 - Condiciones laborales (>horas implica mayor retención, número de colegios de contrato –contraintuitivo-)
 - Características profesionales (Titulados en educación es una medida protectora); mayor riesgo entre educadoras de párvulo.
 - Variables de control territorial (situación mucho más crítica en RM y Antofagasta)
 - SEP aún no aparece como estadísticamente significativo

Tabla 1. Principales factores asociados al abandono del trabajo en establecimientos escolares (% de profesores que indican que el factor fue Muy Importante o Extremadamente Importante para abandonar el sistema escolar) (Valenzuela et al, 2015)

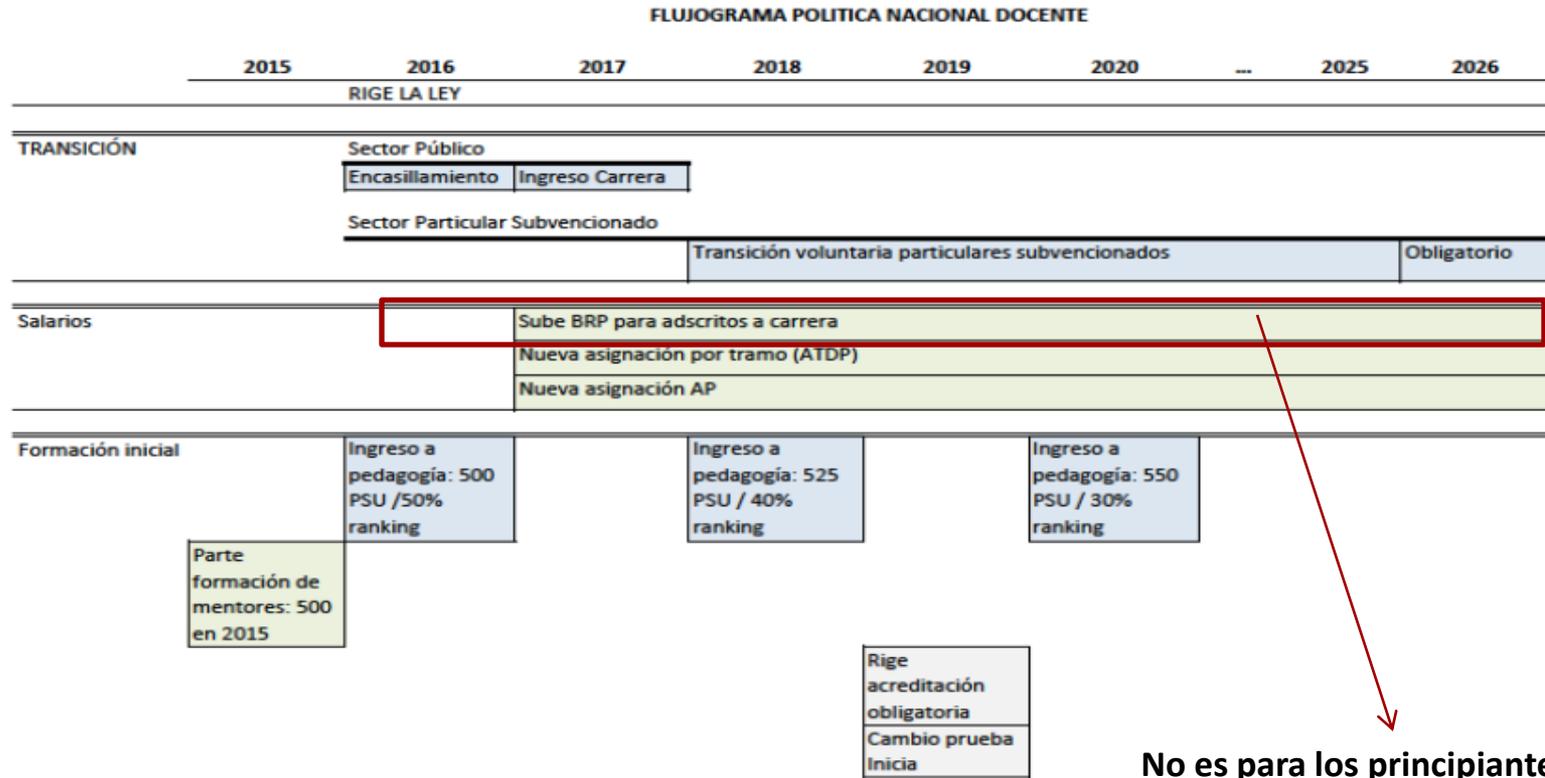
		Retiro temprano
Perspectivas Laborales	Insatisfecho con las oportunidades de desarrollo profesional	60,7
	Estudiar para tener más oportunidades en el campo educacional	30,9
	Estudiar para tener más oportunidades fuera del campo educacional	24,5
Condiciones de Trabajo	Ingresos no permitían enfrentar nivel de vida	47,6
	Quería mejorar mi estándar de vida	34,8
	No tenía adecuados beneficios complementarios	43,3
	Tenía muchos alumnos Insatisfecho con las condiciones del establecimiento (seguridad escolar, materiales, etc)	30,0 38,7
Gestión Directiva y pedagógica	Insatisfecho con el equipo directivo	41,8
	Falta de apoyo del equipo docente	26,8
Convivencia escolar	La disciplina escolar era un problema	24,5
Autonomía Profesional	No tenía suficiente libertad de acción para desarrollar mis clases	33,3
	Falta de influencia sobre políticas y prácticas escolares en el colegio	36,9
Autoeficacia escolar	No me sentí preparado para trabajar con estudiantes con necesidades educativas especiales	14,4
Motivos familiares	Mi salud o la de un ser querido requería que abandonara mi trabajo	5,4
	Requería más tiempo para mis hijos (o estaba embarazada)	6,3
	Cambié de residencia o quería tener un trabajo más cercano al hogar	15,2

Elementos necesarios a ser ajustados en la reforma:

Remuneraciones

- i) No cierra las brechas de las remuneraciones iniciales con otras profesiones por un largo periodo de tiempo
1. Las remuneraciones iniciales para profesores principiantes sólo se modifican por Horas No Lectivas y Financiamiento de 6 horas de mentoría (pero sólo para un grupo y en forma transitoria)
 2. El cambio más relevante es el monto BRP (pasa desde un máximo mensual por 30 horas de \$ 82.052 en 2015 a \$304.344), pero sólo para los que ingresan a Tramo Inicial de Carrera.
 3. Implica que se generaliza el cambio solo a partir del 2025
 4. Si cambio en BRP fuera automático y generalizado tendría costo cercano a MMUS\$800 anuales

Incremento de BRP: Es a partir del Ingreso en Tramo Inicial de la Carrera o desde la Generalización de la Carrera Docente (2026)



No es para los principiantes, ni para los que no están dentro de la Carrera

Evolución Costo Financiero

Dada la gradualidad dispuesta en la Ley para su aplicación, se muestra a continuación un detalle de la evolución del mayor gasto Fiscal anual:

Millones de \$ 2015

Detalle \ Año	2016	2017	2018	2019	2025	Régimen
Remuneraciones Docentes Municipales	0	141.357	285.329	257.773	243.629	452.992
Remuneraciones Docentes Part. Subvencionados	0	0	0	79.126	280.968	522.418
Disminución de Horas Lectivas	131.140	137.839	260.951	265.890	300.335	346.206
Mentorías	0	4.793	9.587	14.380	19.173	19.173
Remuneraciones Parvularias	0	0	0	0	54.380	128.483
Costos Operación CPEIP	1.337	2.687	2.687	3.106	5.619	5.619
Total	132.476	286.676	558.554	620.275	904.104	1.474.892

Elementos necesarios a ser ajustados en la reforma: Remuneraciones

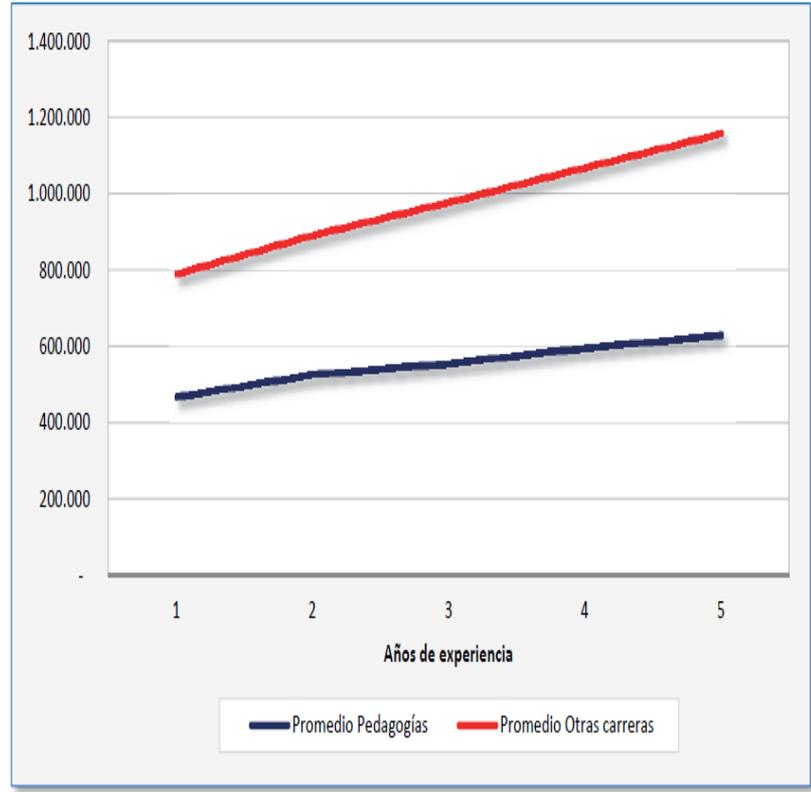
- ii) Se focaliza principalmente en “cierre de brechas salariales” de primer bienio en Carrera Profesional y no en primeros años de trabajo docente.

Trayectoria remuneraciones promedio: cierre de brechas al año "1" (puede ser el 3/5), pero para obtener promedio del año 5 del mercado laboral igual a 20 años en el Nivel Avanzado "etapa óptima del desarrollo profesional"!)

En base a Mi Futuro (Eyzaguirre y Ochoa, 2015)

Propuesta del Ejecutivo

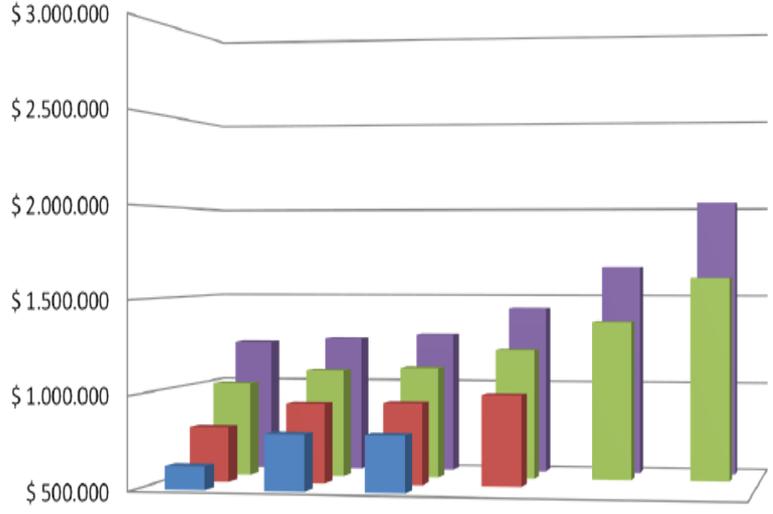
Gráfico 2: Comparación remuneración docente versus otros profesionales



Carrera Docente

Salarios

Simulación para docente en aula con 37 horas de contrato



	REM ACTUAL	INICIAL	TEMPRANO	AVANZADO	SUPERIOR	EXPERTO
1 BIENIO	\$ 624.696	\$ 800.000	\$ 801.665			
5 BIENIOS	\$ 797.487	\$ 928.960	\$ 937.359	\$ 988.234		
10 BIENIOS	\$ 1.013.478	\$ 1.090.178	\$ 1.106.976	\$ 1.208.726	\$ 1.366.457	\$ 1.610.879
15 BIENIOS	\$ 1.229.467	\$ 1.251.359	\$ 1.276.593	\$ 1.429.218	\$ 1.665.796	\$ 2.031.466

Trayectoria asimétrica 10 años de titulación profesional

**Incremento Real (\$2014) Remuneraciones Primeros 10 años
Mi Futuro (Carreras de Ciencias Sociales) Titulados 2000 y 2001**

Administración Pública	125%
Psicología	108%
Publicidad	100%
Antropología	96%
Geografía	102%
Periodismo	97%
Relaciones Públicas	84%
Promedio	102%
Pedagogía Básica (hoy)	48%
Carrera Docente (de Inicial a Avanzado)	24%

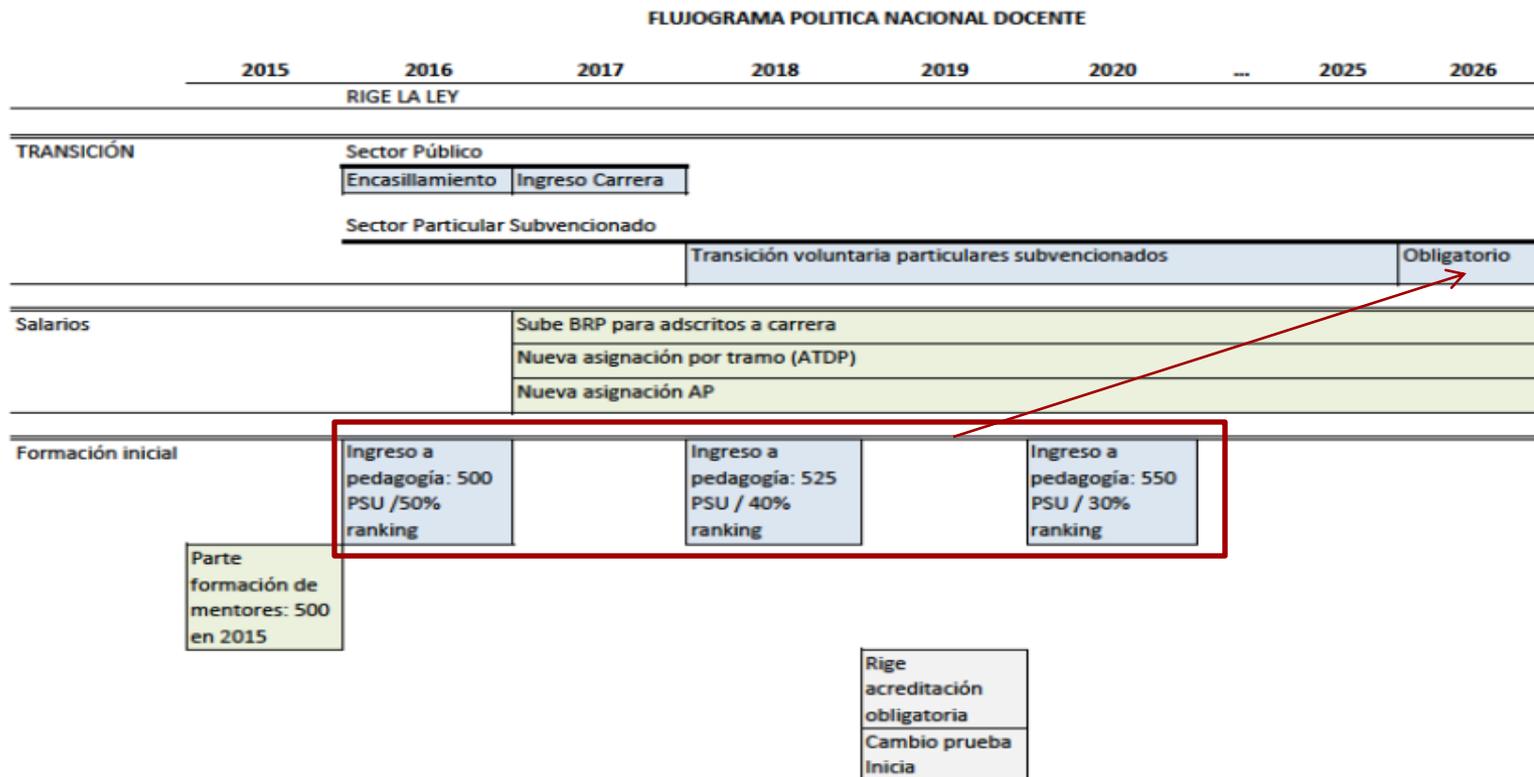
Bajos incentivos de los sostenedores públicos y también para comenzar a trabajar en lugares vulnerables

- iii) Alto nivel de centralismo de la propuesta: sostenedores públicos solo pueden otorgar incentivo profesional hasta 20% de Asignación de Tramo (ej. Profesional con 10 años en Tramo Avanzado: Max \$34.100 mensuales con 44 horas de contrato!!!). Más bien debiese ser un tope del total bruto de la remuneración del profesor/o gasto en remuneraciones y dar flexibilidad al sostenedor público.
- iv) Asignación por docencia en establecimientos de alta concentración de alumnos vulnerables: 40% de Asignación de Tramo. Implica mínimo incentivo inicial.
 - Asignación por concentración de estudiantes prioritarios SEP permite mayor diversidad de situaciones. Podrían alinearse ambos diseños.
 - Reduce incentivo actual: Asignación de AEP es sobre tramo del monto. Sugerencia: No asignarlo por bienios, sino sobre monto total máximo de Asignación de Tramo (alto incentivo a moverse a mejores tramos)
 - Promover uso de SEP y recursos de Ley de Inclusión en estrategias descentralizadas para mejorar desarrollo profesional docente y efectividad escolar (% horas no lectivas; tamaño de curso; talleres de reforzamiento)

Elementos necesarios a ser ajustados en la reforma: Inconsistencia Dinámica

- v) Inconsistencia dinámica de políticas del mercado laboral de los profesores
- Cerca de dos tercios de los profesores trabajan en el sector privado, y un alto porcentaje de contratos de profesores neófitos también (pero comienzan en 2018 gradualmente –hasta 2025- a ingresar a la carrera): sólo percepción gradual de mejores condiciones entre estudiantes secundarios que ingresan a la Universidad
 - Profesores del sector municipal en algún tramo de la Carrera no mantiene condiciones de trabajo si se cambian a Particular Subvencionado que no esté en la Carrera (2026 se resuelve!)
 - Mayores exigencias para ingresar a carreras universitarias desde 2016, pero condiciones de trabajo sólo cambian gradualmente hasta 2025.

Creciente regulación de entrada sin asegurar condiciones atractivas para los nuevos docentes



Un caso: La crítica situación de Pedagogía en Educación Básica

- En educación básica 96.606 docentes en 2013 (casi 47% del total). Si tenemos una rotación como los países con mejores estadísticas **necesitamos en las escuelas alrededor de 3.000 profesores nuevos cada año en educación básica.**
 - Sin embargo: política del CRUCH de mayor exigencia a la entrada, acreditación de carreras de pedagogía, prohibición IP de formar profesores y facilidad de acceso a IP+CFT: Reducción radical de nuevos matriculados en PEB
- **2010:** 22.124 estudiantes en PEB, 5.715 en primer año (sin considerar a IP: 4.445 en primer año, matrícula total 18.840)
- **2014:** 77 programas con matrícula informada en 2014 en primer año en la Universidad (no considera IP pues ya no pueden hacerlo): 2000 estudiantes. 1279 admisión vía PSU. **SITUACION CRITICA SIN REFORMA**
- **Si se diseñan políticas de regulación de entrada sin resolver causas de baja atracción y retención se generará un déficit de docentes:** experiencia de Jornada Escolar Completa implicó un sostenido incremento de programas de formación no tradicional de profesores (mientras entre 1980-1994 entre 5%-6% de los docentes provenía de estos programas, a partir de 1995>20%) (Telias y Valenzuela, 2009).

Propuestas

- Financiar horas no lectivas adicionales a profesores principiantes (para periodo previo a “Certificación”).
- Reducir Periodo de ingreso a carrera profesional de los profesores que trabajan en colegios PS: Incluirlos desde 2017 y hacia 2020 haber concluido su completa inclusión.
- Asegurar mejores remuneraciones desde condición de Profesor Principiante.
- Mayores niveles de exigencia en selectividad de programas aplicarlos gradualmente y con monitoreo de la evolución del mercado laboral de los docentes.
- Mejorar remuneraciones primeros 10 años (por ejemplo, mantener para primeros 5 bienios reajuste diferenciado de RBMN por cada bienio).
- Es necesario que existan alianzas estratégicas y coordinación del Ministerio de Educación con programas universitarios de alta calidad para contar con suficiencia de profesionales de la educación.

Análisis de otros puntos relevantes de la reforma: Tiempo No lectivo

- Se plantea que avanzar hacia 35% de tiempo no lectivo es insuficiente comparado con experiencia internacional (entre 40%/50%) y requerimientos de mejoramiento continuo de docentes en ejercicio.
- Evidencia indica que sólo es posible avanzar gradualmente más allá de 35% (Sepúlveda, 2015)

Tabla 49: Nuevos docentes requeridos para cubrir las horas lectivas necesarias tras la política de aumento de horas no lectivas y la reasignación dentro de sus mismos establecimientos y comunas para el año 2014

Nivel	Prop. 70-30	Prop. 65-35	Prop. 60-40	Prop. 50-50
Párvulo	51	128	351	2.542
Ed. Especial	372	994	1.893	4.281
Básica General	328	791	2.430	12.199
Básica Mención	145	581	2.380	10.595
Media Común	797	1.574	3.279	10.985
Especialidad TP	386	590	939	2.028
Total	2.079	4.658	11.272	42.630

Fuente: Elaboración propia a partir de base idoneidad docente 2014, Mineduc.

Análisis de otros puntos relevantes de la reforma: “Certificación de Profesores Nuevos”

- Número creciente de países de la OECD aplican evaluación al final de un “periodo de prueba” (1-2 años): uno de cada tres ya lo hacía a comienzos del 2010. Variación en instrumentos utilizados, entidades responsables y efectos de sus resultados.
- Informe OECD (2013) sobre Evaluación de Profesores en Chile, propone dicho procedimiento, especialmente valioso dada la precaria calidad de la formación inicial de profesores en los centros de educación superior del país.

Análisis de otros puntos relevantes de la reforma: Oportunidad de implementación

Prueba Inicia

- INICIA debe ser al tercer año, pues muchas carreras de Pedagogía en Educación son de 4 años (Promedio 2014 en Ed. Básica es de menos de 9 semestres)
- Si la Universidad está orientado a fortalecer capacidades de estudiantes antes del egreso podría repetir el proceso antes del egreso.
- Por ejemplo, 32 de 136 programas de Ped. en Educación Básica universitario en 2014 tienen 10 semestres (23,5%) y 72 son de 8 semestres (53%)

Análisis de otros puntos relevantes de la reforma: Evaluación centralizada

- En Art. 12 se indica que “sostenedores...podrán colaborar con la formación para el desarrollo profesional de los docentes que se desempeñan en sus respectivos establecimientos”. En vez de indicar que tienen una principal responsabilidad en la formación continua, no es voluntario!!!
- Evidencia indica que profesores más competentes, con mayor sentido de autoeficacia, satisfacción personal y efectividad en los aprendizajes de los niños son aquellos que conforman una comunidad de aprendizaje al interior del establecimiento, trabajan en forma colaborativa, están dispuestos a reconocer sus desafíos y a trabajar en ellos (Bellei, Valenzuela, Vanni y Contreras, 2014).
- Es indispensable que sostenedores/establecimientos promuevan y desarrollen **procesos regulares de evaluación formativa de sus docentes**, fortalezcan capacidades para estas funciones. Serán las más efectivas en el desarrollo profesional, generan importantes evidencias para el “portafolio enriquecido” y posibilitan generar programas locales de generación de capacidades (y evaluarlos) pertinentes. **Propuesta: generar sistema de acreditación de estos procedimientos (OECD, 2013 propone que lo haga la Agencia de la Calidad)**