La Carrera Docente: mucho más que un esquema salarial

Cristián Bellei[1]

Apreciación general

Este comentario –que supone que el lector ha leído el informe del Panel de Expertos– se concentra en las recomendaciones sobre la carrera docente. Sin embargo, creo útil comenzar con una apreciación general: el informe es interesante y contiene varios elementos que constituyen importantes aportes al debate sobre el fortalecimiento de la profesión docente en Chile, algunos de los cuales no habían sido considerados hasta aquí por las autoridades. Así, por nombrar algunos, el documento considera un problema la explosión desregulada de la matrícula de las carreras de los profesores, inadecuado el actual sistema de acreditación de carreras de pedagogía, insuficiente el salario, exagerada la carga de trabajo lectivo de los docentes. Más aún, el documento promueve una aproximación multidimensional para fortalecer la profesión docente, alejándose así de posturas sobre-simplificadas que han tenido mucha influencia en la discusión pública sobre esta materia en Chile. ¿Cuántas veces hemos escuchado decir que "hay que abolir el estatuto docente" o que "el aumento salarial docente debe consistir sólo en premios por desempeño"? Afortunadamente, el Panel no se sumó a ese infundado coro.

En particular, es positivo que el Panel haya validado la noción de una nueva carrera docente, tal como lo acordó el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación de 2006. Dado este gran respaldo nacional, uno se pregunta ¿por qué se ha dejado pasar tanto tiempo para abordar este crucial desafío? Se ha puesto de moda decir que los profesores son lo más importante para mejorar la educación, pero de las recomendaciones del Consejo Asesor, las referidas a los profesores quedaron como parte de "la agenda pendiente", no de las prioridades. Creo de la máxima relevancia y urgencia aprovechar esta ratificación del consenso sobre la necesidad de renovar la carrera profesional docente, para comenzar a recorrer esa gran distancia que sabemos existe "del dicho al hecho". Ciertamente, no existe una sola forma de "carrera docente", por lo que no basta coincidir con la idea general, igualmente importante es preocuparse por los elementos básicos que estructurarán dicha carrera. En lo que sigue, pondré énfasis en algunas recomendaciones que creo pueden mejorarse o que derechamente debiesen descartarse.

1 Investigador del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE). Universidad de Chile.

Preparándose para la carrera

La calidad de una carrera se relaciona fuertemente con la calidad de los corredores. En esta materia, el Panel avanza bastante en reconocer que la actual regulación y la simple dinámica del mercado de la educación superior no garantizan ni calidad ni eficiencia en la provisión de nuevos docentes; que el sistema de acreditación actual no es suficiente para asegurar la calidad de esta formación inicial; que este sistema tan desregulado ha generado una explosión de programas de formación docente; y que el Estado tiene por tanto un deber y una responsabilidad adicionales en controlar y promover la calidad de ésta. Resolver estos problemas supone –como lo propone el Panel– que el Estado exija estándares de calidad superiores a las carreras de pedagogía, lo que debiera implicar una reducción del número de instituciones y programas de formación docente. No creo, sin embargo, que esto se logre simplemente exigiendo un mínimo de cuatro años de acreditación, siendo que es el sistema de acreditación el que ha demostrado ser ineficaz. Segundo, que las universidades eleven los requisitos académicos para ser admitido en la carrera de pedagogía. Tercero, mejorar la calidad de las escuelas de educación, mediante convenios de desempeño (instrumento más apropiado para las instituciones públicas) y fondos concursables. En definitiva, el Estado debe procurar que existan menos escuelas de pedagogía, pero de mejor calidad, a las cuales pueda exigir más, pero apoyar y monitorear mejor. Menos fundada, en cambio, es la propuesta de instaurar un examen de habilitación universal y obligatorio: se trata de una práctica marginal entre los países desarrollados y cuya eficacia no está suficientemente demostrada. Es claramente más apropiado ser "selectivos al inicio", autorizando menos y mejores escuelas de pedagogía, que pretender ser "selectivos al final".

Progresando en la carrera

Una vez iniciada la carrera docente, ésta debe ser estructurada mediante una combinación compleja de regulaciones, recursos, oportunidades, obligaciones, incentivos y evaluaciones, dispuestos además de una forma que concilie las necesidades de desarrollo profesional de los docentes con las necesidades de gestión y mejoramiento de las escuelas. Lamentablemente, en esta materia la propuesta del Panel parece reduccionista, especialmente si se la compara con la hecha hace cuatro años por el Consejo Asesor Presidencial antes mencionado[2]. El reduccionismo de la propuesta del Panel queda claro en dos cuestiones claves. Primero, en haberse focalizado en los aspectos de incentivo salarial, siendo que la carrera docente debe ser mucho más que un esquema de remuneraciones; y segundo, en haberse concentrado en resolver los desafíos de los docentes situados en los dos extremos de la distribución de capacidades, o sea en cómo sacar del sistema a los "incompetentes" y como premiar a los docentes "de excelencia", cuando es sabido que la inmensa mayoría de los docentes no se ubica ni se ubicará en ninguno de ambos extremos.

Respecto de la estructura salarial que propone el Panel, coincido en que ésta debe progresar conforme a una combinación de experiencia y mérito; y que debe permitir incentivar especialmente a docentes que se desempeñan en zonas aisladas o socialmente deprivadas, y a docentes especializados que enseñan en asignaturas con mayor escasez. Creo también que debieran modificarse o suprimirse asignaciones o incentivos monetarios que tienen defectos de diseño (como la asignación de perfeccionamiento que promueve la acumulación de "horas de perfeccionamiento" sin garantizar la calidad, relevancia ni efectividad del mismo) o que no han demostrado efectividad (como el SNED). Sin embargo, creo importante precisar que el concepto de "mérito" debe ser ampliado –como también lo sugirió el Consejo Asesor en 2006– y en ningún caso debe asimilarse mecánicamente a los resultados de la evaluación docente. En efecto, otro factor de diferenciación salarial –usado en muchos países y prácticamente omitido por el Panel– es el desempeño de diferentes funciones en el establecimiento escolar. Como sabemos, las escuelas y liceos se han vuelto instituciones crecientemente complejas, en donde muchas funciones adicionales a la enseñanza deben ser cumplidas para promover su mejoramiento continuo. Así, los docentes más experimentados pueden cumplir funciones de tutoría de los docentes jóvenes, algunos docentes pueden ejercer funciones de coordinación y liderazgo técnico-pedagógico o curricular, otros diseñar proyectos de mejoramiento para sus escuelas, etc. El cumplimiento competente de funciones relevantes para la escuela constituye tam-

2 Ver *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*, 11 de diciembre de 2006, pp.190-196. (Disponible en http://www.consejoeducacion.cl/articulos/Informefinal.pdf).

bién una forma de "mérito" que debe ser promovido y puede ser salarialmente reconocido.

Complementariamente, no queda claro de la argumentación del Panel por qué se propone una modalidad de "perfiles" docentes para estructurar la carrera en términos salariales y no se usa la más conocida internacionalmente de tramos o escalafones (como habían sugerido el Consejo Asesor y la mesa de negociación gobierno-Colegio de Profesores recientemente). Una concepción flexible de estos escalafones permite incorporar diversidad en su interior, sin perder el sentido de "avance y progreso" en la carrera profesional, concepto central en estos sistemas. Además, estos escalafones son en cierto modo estadios de desarrollo profesional esperables, de forma que cumplen no sólo la función de distinguir y estratificar, sino de "empujar" y exigir un mejoramiento continuo.

Finalmente, considero de la máxima prioridad la idea de elevar significativamente el salario de inicio de la profesión docente hasta cerrar la brecha salarial con profesiones alternativas. Si hubiera que elegir sólo una medida de las propuestas por el Panel, ésta sería para mí la más relevante. Sin esta medida en práctica, será muy difícil que las exigencias de mayor PSU o las campañas publicitarias sobre la importancia de la docencia, tengan un impacto real en atraer egresados talentosos de secundaria a la profesión docente.

Condiciones para la carrera

Es muy importante que el Panel se haya abierto a la posibilidad de que el financiamiento de esta carrera docente tenga una relación directa con el Estado, independiente de la subvención escolar. En verdad, como se sabe, existen muchos aspectos en los cuales la administración financiera de los recursos humanos docentes colisiona con la lógica de la subvención por alumno; esta colisión se hará aun más crítica si se implementa una carrera profesional docente como la reseñada. Ahora bien, a mi juicio, es recomendable que las regulaciones y obligaciones salariales de la carrera rijan por igual en todo el sector subvencionado por el Estado, de lo contrario el impacto sobre el mercado laboral docente será limitado y se mantendrán situaciones perversas de segmentación de dicho mercado como las que se observan en la actualidad. Esto supone modificar la forma de relación con los sostenedores privados. Si, en cambio, la carrera docente no se aplica al sector particular subvencionado, el acceso a los fondos complementarios que financian dicha carrera debiera reservarse para los docentes del sector público. Este principio de "ecuanimidad" fue también formulado por el Consejo Asesor en 2006.

Las propuestas sobre el sistema de evaluación de los docentes están muy poco desarrolladas para poder analizarlas. Esto es especialmente delicado si se considera que el Panel tiene más claro las consecuencias contractuales y salariales de la evaluación, que sus contenidos y características técnicas, así como su lugar en el proceso de desarrollo profesional docente. A mi juicio, no es recomendable vincular mecánicamente los resultados de la evaluación docente con el salario de los profesores; en efecto, la evidencia internacional es contundente al respecto: en los países desarrollados este vínculo casi nunca es directo, sino que está mediado por el progreso del docente en la carrera, al pasar de un tramo a otro, para lo cual los resultados de su evaluación –cuando la hay en este sentido– es sólo uno de los elementos tenidos en cuenta. Tampoco se debiera vincular la evaluación docente con los logros de aprendizaje de los alumnos, siendo que existe enorme cantidad de evidencia sobre la falta de validez de dicho vínculo, conforme al nivel de conocimiento existente en la actualidad y a la enorme segregación del sistema escolar chileno.

Para terminar, llama la atención dos omisiones del Panel de elementos reconocidamente críticos para el fortalecimiento de la profesión docente. El primero, la formación continua de los profesores, condición indispensable para desarrollar las capacidades docentes, superar sus debilidades y potenciar sus fortalezas, con miras a aumentar su efectividad profesional. El segundo, las condiciones laborales de los docentes (todas aquellas que no son el salario), factores críticos para atraer jóvenes talentosos a la profesión así como retener a los docentes competentes en ejercicio. Aunque sobre esto último –muy tímidamente– el Panel sugiere "moverse gradualmente en el aumento de horas no lectivas contratadas". Esta medida es de importancia capital: la profesión docente en Chile está "prisionera del tiempo", cuestión evidente al compararla con países de mejor desempeño. Dar más tiempo de contrato no-lectivo es de las propuestas más relevantes que se pueden hacer para mejorar las condiciones de trabajo docente en la actualidad.