

La institucionalidad formadora de profesores en Chile en la década del 2000: velocidad del mercado y parsimonia de las políticas.

(A ser publicado en la revista Pensamiento Educativo, de la Facultad de Educación de la PUC)

Cristián Cox, Lorena Meckes, Martín Bascope¹
Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación.
PUC

Introducción

La profesión docente en Chile experimenta una doble transición: una secular, propia de los sistemas educativos de comienzos del siglo XXI, que tienen que responder a las nuevas y crecientemente complejas demandas de la sociedad del conocimiento y los fenómenos de la globalización (OECD, 2005); otra nacional, con sus requerimientos de cambio de las prácticas docentes para el logro de objetivos de aprendizaje más complejos y ambiciosos que en el pasado y que deben alcanzar a todos los alumnos, propios de las circunstancias de reforma en que se desarrolla el sistema escolar desde mediados de la década de 1990 (Cox, 2007). Ambos órdenes de factores apuntan a las capacidades del profesorado y la institucionalidad especializada en su formación como núcleo estratégico a abordar y resolver en los esfuerzos del país por elevar decisivamente la calidad y equidad de su sistema escolar.

El campo de deliberación de políticas educacionales del país releva hoy en día la formación inicial de los profesores como factor clave para dar impulso al mejoramiento de la calidad de la educación. Esto es nuevo y se relaciona con factores tanto internos como externos. Entre estos últimos un factor es el impacto del mundialmente conocido informe de la consultora McKinsey identificando a la selección, formación inicial y continua de los profesores, como la principal característica en común de los mejores sistemas escolares del mundo en términos de resultados de aprendizaje (Barber y Mourshed, 2007). La conclusión del informe es taxativa: no hay sistemas educativos que puedan ofrecer oportunidades de aprendizaje de calidad diferente que las capacidades de sus profesoras y profesores. Internamente, los resultados de las primeras pruebas INICIA a egresados de pedagogía, que a partir de 2008 han revelado su pobre preparación en conocimientos disciplinarios, han dado base a una visión pública crítica de tal formación. Esto puede que haya contribuido a que el campo político en 2009 consagrara en la nueva Ley General de Educación, un artículo que autoriza a un egresado de cualquier carrera de la educación superior de 8 semestres de duración a enseñar en la educación secundaria (artículo 46 G), con lo que implícitamente se establece en el texto legal matriz del sector, que la formación de los profesionales de la educación no tiene especificidad distinguible ni evaluable en términos de conocimientos y competencias; y que tampoco es necesario para adquirir éstas una preparación universitaria especial.

¹ Una versión previa, de autoría de Cristián Cox, fue solicitada para publicación por el Foro Internacional de Valparaíso (Universidad Católica de Valparaíso, Julio 2010).

Contrasta con estos antecedentes de desconfianza y crítica respecto de la formación inicial de los profesores, la expansión sin precedentes de su matrícula y número de carreras. Es evidente entonces que la formación de profesores experimenta presiones contradictorias: desde el sistema político una denuncia de su precariedad y esfuerzos por encontrar alternativas de mejoramiento; desde las familias de las nuevas cohortes de postulantes a la educación terciaria que son primera generación en la misma, una demanda creciente por las carreras y matrículas en educación.

En el marco aludido, el trabajo tiene por propósitos identificar los rasgos de la evolución institucional (instituciones, programas y matrícula) del sistema de formación de profesores, y sistematizar la evolución de las ideas y propuestas de cambio del sector, como de las políticas públicas implementadas. La perspectiva analítica es acerca de los factores que están modelando la evolución del sector, los del mercado de oferta y demanda de este tipo de formación profesional, por un lado, y los de la política, por otro. (Clark, 1983; Brunner, 2009).²

El trabajo está organizado en cuatro partes. En la primera se da cuenta de la expansión sin precedentes de la oferta de formación de profesores como respuesta a las demandas de movilidad socio-educativa que impulsan el crecimiento de la educación superior en su conjunto, en un contexto institucional de mercado mínimamente regulado de la formación de profesores y gran dinamismo de nuevas instituciones privadas capaces de ofertar nuevos programas y alternativas. Las secciones dos y tres examinan las ideas y las acciones de la política en este campo. Así, en la segunda sección, se sistematiza la evolución de la visión y de las recomendaciones de cambio del sector plasmadas en sucesivas instancias de diagnóstico experto y deliberación pública (comisiones) que son convocadas en el periodo 2004-2010 por el Ministerio de Educación. En la tercera parte, se da cuenta de las diferentes políticas públicas referidas a la formación inicial de profesores, implementadas o propuestas como ley entre 1996 y 2010. El trabajo culmina con una cuarta sección en que se consideran las opciones fundamentales de políticas para el desarrollo del sector al finalizar el año 2010, comparando las nuevas regulaciones públicas propuestas por el Ejecutivo para el sector con la evidencia comparada internacional al respecto, y abogando por un acercamiento de las medidas nacionales a lo que se puede considerar ‘corriente principal’ mundial en la temática de aseguramiento de la calidad en sistemas nacionales de formación de profesores.

² Hace casi tres décadas el sociólogo de la educación superior, Burton Clark, postuló que los sistemas de educación terciaria se regulaban y variaban de acuerdo a tres tipos de fuerzas y sus lógicas fundamentales: regulación estatal o pública, regulación por el mercado y regulación por la corporación académica. (Clark, 1983). Esta categorización es utilizada más recientemente por José J. Brunner para interpretar la evolución 1967-2007 de las relaciones de coordinación-regulación de la educación superior del país en términos de desplazamientos entre los tres vértices referidos del ‘triángulo de Clark’. (Brunner, 2009).

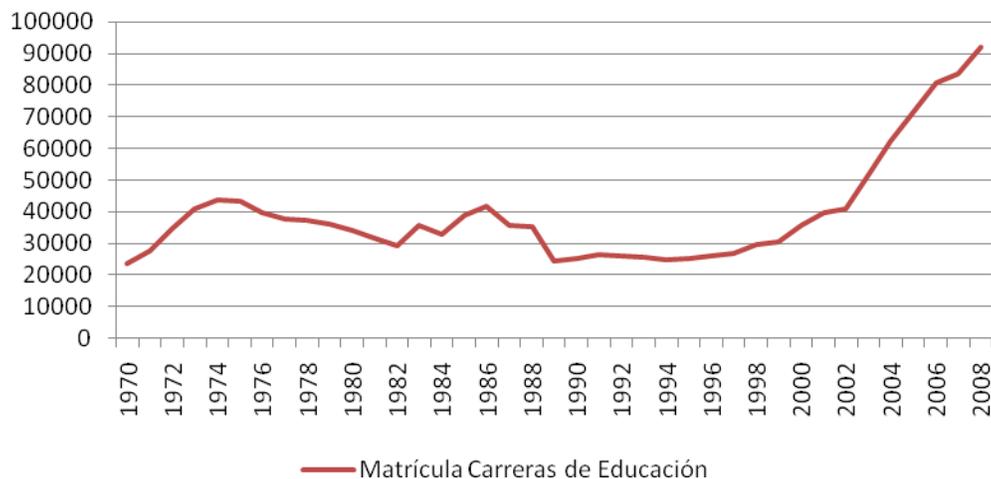
I. Movilidad social y mercado: expansión radical de matrículas y programas.

El hecho de la explosión de las matrículas en las carreras de educación en la presente década, para su interpretación requiere ubicarla en una secuencia histórica más larga y compararla con la evolución tanto de la educación superior como de las matrículas del sistema escolar.

El gráfico 1 permite observar la evolución de la matrícula de las carreras de educación en un período de cuatro décadas. En el año 1973, en la culminación del proceso expansionista y de reforma iniciado en 1967 en las ocho universidades que a la sazón constituían el sistema de educación superior, la matrícula de las carreras de educación suman 43.000 alumnos, para después caer en forma consistente hasta el año 1982. Luego la tendencia es al alza en la primera mitad de esa década, en que se vuelve a alcanzar la cota de los 40 mil estudiantes en pedagogía hacia 1985, para caer a aproximadamente 22 mil en 1989. Oscilaciones bruscas que dependen directamente de las decisiones presupuestarias y de cupos por carreras de las autoridades militares. (Brunner, 2009). Luego de la transición democrática, durante la primera mitad de los Noventa la matrícula no varía significativamente, oscilando en torno a los 25 mil alumnos; en cambio, a partir de 1995 se inicia una tendencia al alza que se acelera en forma marcada a partir de 2002, y que no se ha detenido hasta el presente, en que la matrícula total supera los noventa mil alumnos.

Gráfico 1.

Evolución de la matrícula de Carreras de Educación



Fuente: Elaboración CEPPE a partir de Indicadores Económicos y Sociales de Chile: 1960-2000, Banco Central.

Es un tema en sí, que no corresponde abordar, el de las relaciones de la evolución larga observada, con las políticas que impactan a la educación superior como al mercado laboral docente, así como factores menos asibles pero relevantes, como el significado de la educación y de la profesión docente en distintos climas político-culturales. En cambio sí importa destacar que entre 1970 y 1999, la matrícula total de las carreras de educación, con independencia de régimen político y normativa vigente para las mismas, y, crucialmente, con independencia de la evolución de la matrícula total del sistema escolar, varía entre 20 y 40 mil alumnos. Esta variación de un 100%, no guarda relación con la variación de la matrícula escolar, que en contraste, no disminuye después de 1973, ni tampoco cae luego de 1985, sino crece gradualmente a lo largo de las décadas examinadas. Se puede concluir que ha habido a todo lo largo de las casi cuatro décadas observadas, una relación de *acoplamiento suelto*³ entre la evolución del número de estudiantes que se prepara para ser profesor y la demanda por los mismos del sistema escolar. Al interior de este patrón general, es necesario observar con más detalle la expansión de la presente década, que rompe con el patrón histórico precedente (de variación entre 20 y 40 mil alumnos), autonomizándola en forma marcada respecto a los requerimientos del sistema escolar.

El visible punto de inflexión de 2002 corresponde, según informe de la CNAP (2003), al incremento explosivo de sedes tanto por parte de las universidades del Consejo de Rectores como de las universidades privadas que en ese año alcanzan su plena autonomía en términos de la legislación, lo que las autoriza a otorgar los títulos y grados correspondientes y en consecuencia, a abrir nuevas sedes sin cumplir ningún requisito previo adicional⁴. Esta autorización no se hizo extensiva a los institutos profesionales, lo cual se refleja, como se ve en el cuadro 1, en un crecimiento mucho más moderado que el de las universidades privadas. Pero el fin de una regulación no explica por sí solo la aceleración radical de la oferta de carreras y cupos: ésta de hecho opera en un contexto de expansión de la demanda de docentes por parte del sistema escolar. Entre los años 1995 y 2007, el total de docentes trabajando en el sistema escolar creció de 98.270 a 147.600; y, en forma directa pero no exclusivamente relacionada con la implementación de la Jornada Escolar Completa,⁵ el total de horas contratadas pasó, en el mismo período, de 3.6 millones a 5.3 millones de horas al año. (Larrañaga, Peirano, Falck, 2009, Cuadros 13 y 14). La aceleración del crecimiento de las matrículas tiene como base más estructural, las lógicas de movilidad socio-educativa que afectan a la sociedad en su conjunto, al expandirse decisivamente el número de egresados de la educación media que continúa estudios en el nivel terciario, y que eligen educación como carrera.

Si la evolución de las matrículas de las carreras de educación se compara con las de la educación superior en su conjunto, que en el período experimenta la más acelerada expansión de su historia, se constata que el ritmo de crecimiento fue más acentuado en el

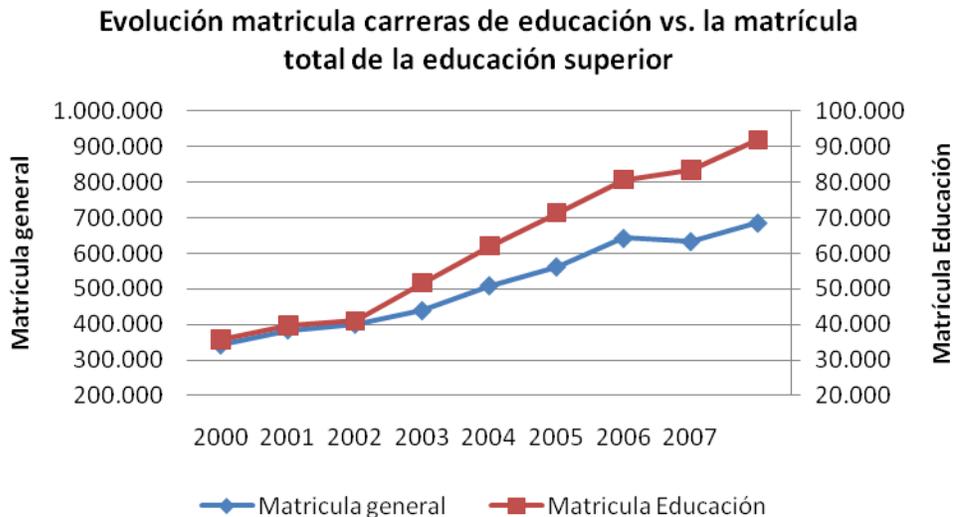
³ Richard Elmore utiliza este concepto para dar cuenta de la relación ‘suelta’ entre estructura de la administración escolar y el ‘núcleo pedagógico’ (profesor, contenido, alumno) a lo largo del siglo XX. (Elmore, 2010).

⁴ Este mismo informe detalla además que para 2002 se detectaron 146 sedes no informadas al Ministerio de Educación.

⁵ El total del tiempo adicional JEC en el plan de estudios equivale a un tercio adicional de horas, mientras que el crecimiento referido entre 1995 y 2007 de las horas contratadas es de un 48.3%. (Larrañaga, Peirano y Falck, 2009, p.68)

caso de las carreras de educación, como ilustra la comparación de las pendientes de una y otra en el Gráfico siguiente: entre 2000 y 2008 la matrícula en carreras de pedagogía se multiplica por un factor de 2.6 mientras que la de la educación superior se duplica.

Gráfico 2



Fuente: CEPPE, sobre información MINEDUC.

El Cuadro 1 muestra la expansión de las instituciones, los programas y la matrícula del sistema de formación de profesores del país en el periodo 2000 -2008, para todos los niveles de lo que aquí se considera como sistema escolar: educación parvularia, diferencial, básica y media. La matrícula total creció en 220%, aumento que en términos institucionales tiene por principal causal el notable incremento en la oferta de programas y expansión de matrículas de las universidades privadas. Tanto en magnitud como en el ritmo de crecimiento, entre 2000 y 2008 son éstas las que lideran el dinamismo de la oferta en términos de aumento de los programas y de la matrícula. Las universidades privadas multiplican su oferta de programas por un factor de 8 en el caso de las carreras de educación básica y por un factor de 17 en el caso de las carreras de educación media, mientras las universidades del Consejo de Rectores lo hacen por un factor de 2 en el primer caso, y aumentan sólo en un 19.8% su oferta en el caso de las carreras de educación media. (Columnas 1 a 3 en el Cuadro 1). Algo equivalente ocurre con la expansión de la matrícula. La matrícula total de las universidades privadas aumentan en 812.6% en las carreras de educación básica (contra 174% de las universidades del Consejo de Rectores), y 940% en el caso de las carreras de profesores para la educación media (contra 74.7% de aumento en las universidades del CRUCH) (última columna en Cuadro 1).

Cuadro 1
Evolución de matrícula, instituciones y programas de formación de profesores según
tipo de institución formadora, 2000-2008.

		Programas			Instituciones			Matrícula Total		
		2000	2008	Variación %	2000	2008	Variación %	2000	2008	Variación %
Educación Básica	U. Tradicional	19	42	121.1%	14	17	21.4%	3278	8994	174.4%
	U.Privada	14	117	735.7%	10	27	170.0%	1259	11490	812.6%
	Intituto Profesional	11	18	63.6%	6	6	0.0%	1335	2540	90.3%
	Total Básica	44	177	302.3%	30	50	66.7%	5872	23024	292.1%
Educación Media	U. Tradicional	116	139	19.8%	21	21	0.0%	14083	24607	74.7%
	U.Privada	12	208	1633.3%	3	24	700.0%	2296	23895	940.7%
	Intituto Profesional	9	40	344.4%	3	5	66.7%	525	1349	157.0%
	Total Media	137	387	182.5%	27	50	85.2%	16904	49851	194.9%
Educación parvularia	U. Tradicional	17	34	100.0%				3711	4394	18.4%
	U.Privada	20	71	255.0%				3681	5352	45.4%
	Intituto Profesional	12	24	100.0%				2283	3751	64.3%
	Total Párvulo	49	129	163.3%				9675	13497	39.5%
Educación diferencial	U. Tradicional	11	13	18.2%				2120	2214	4.4%
	U.Privada	6	28	366.7%				968	2998	209.7%
	Intituto Profesional	2	4	100.0%				169	580	243.2%
	Total Diferencial	19	45	136.8%				3257	5792	77.8%
Total sistema FID (*)		181	564	211.6%	39	60	53.8%	35708	92164	220.0%

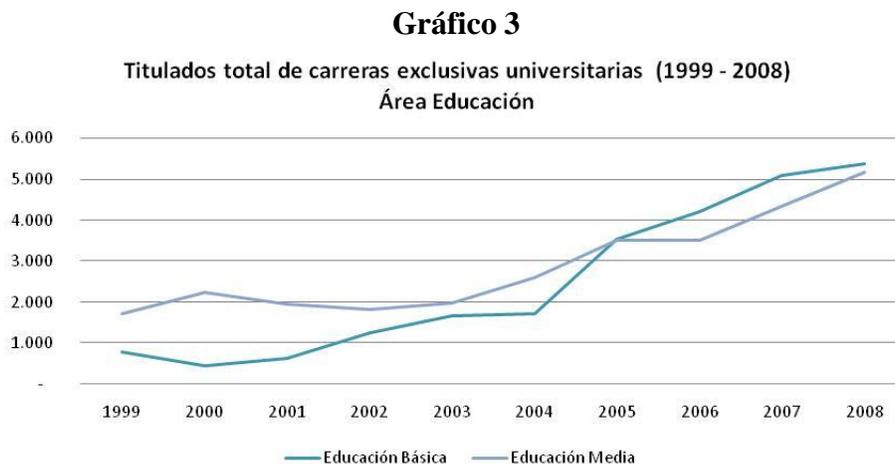
Fuente: Elaboración CEPPE, 2010, sobre base de datos INDICE del Consejo Superior de Educación.

(*) En la base de datos INDICE del CSE, el total para el Área Educación en 2008 suma 109.093 estudiantes (un 15,7% más que nuestra cifra) porque incluye la matrícula de 26 programas que no corresponden a docencia escolar y que no hemos considerado, como, 'ciencias del deporte y actividad física', 'coreografía y pedagogía en danza-teatro', 'entrenador profesional de fútbol', 'gestión en educación social', 'técnico nivel superior educador social', etc.

Es importante señalar que las cifras del Cuadro 1 no contemplan la matrícula de los llamados programas especiales de pedagogía, que no exigen rendir PSU, consistentes en modalidades de formación a distancia o semi-presenciales, con requisitos de titulación y carga horaria muy inferiores a los programas oficiales. Sobre el volumen actual de este segmento y la evolución de su matrícula no existen datos oficiales disponibles. Un estudio sobre la realidad de estos programas, encargado por el Ministerio de Educación a la Universidad Alberto Hurtado (Rufinelli y Sepúlveda, 2005), analizó en 2005 veintiún programas que sumaban una matrícula de 16.000 alumnos –cifra subestimada en proporción importante, aclara el estudio, porque los datos de los tres programas de mayor matrícula no fueron aportados por las instituciones del caso-. Por su parte, Telias y Valenzuela (2008), en base a la Encuesta Longitudinal Docente de 2005 (Facultad de

Economía Universidad de Chile, Mineduc), encontraron que los profesores de formación ‘no tradicional’ (modalidad a distancia o semi presencial, o presencial con clases algunos días a la semana o al mes) equivalían al 12.3 % de los profesores de educación básica en ejercicio, (y a un 7.9 % del total -párvulos básica, media y diferencial-), que su presencia se concentraba en la educación básica de las escuelas municipales de menos recursos, y que su ingreso al sistema había aumentado en forma marcada desde mediados de los años Noventa. Las implicancias para la calidad y equidad de la educación escolar de esta realidad, sumergida a la mirada pública y que se acentuó durante la última década pese a los esfuerzos en contrario del Ministerio de Educación a partir del 2004, son evidentes y serias.

Los datos sobre egresados y titulados de las carreras de educación presentan problemas si se ambiciona precisión para los diferentes años del período 2000-2008. Sólo hay información detallada sobre la cantidad de titulados de estas carreras a partir del año 2007 en la base de datos de la División de Educación Superior (DIVESUP) del Ministerio de Educación; la base de datos del CNEd reporta información sobre esta dimensión para menos del 50% de las carreras de pedagogía hasta el año 2008; hay ambigüedades en el tratamiento de la distinción egresados/titulados, etc. El siguiente Gráfico, del Ministerio de Educación, que incluye titulados de los programas especiales, permite apreciar la tasa de incremento de egresados y titulados en el período.⁶ En términos generales hay estabilidad en las cifras de titulación de profesores para el nivel medio hasta 2003, oscilando esta en torno a los 2.000 titulados, para incrementarse luego en forma acelerada, hasta superar los 5.000 titulados en 2008. En el caso de las cifras del nivel de la educación básica, éstas parten de un nivel muy bajo –en torno a los 500 titulados entre 1999 y 2001-, para duplicarse en 2002, y crecer en forma explosiva a partir de 2004, superando los 5.000 titulados en 2007 y 2008.



Fuente: Compendio Histórico SIES, División de Educación Superior, Ministerio de Educación

⁶ Los datos de la DIVESUP sólo incluyen a los programas especiales a partir del 2007. Además, para el año 2004 un 33% de las instituciones vigentes no enviaron información, sin embargo se decidió mantener la información para no perder la serie histórica.

A nivel agregado, entre los años 2000 y 2008 el número de titulados de pedagogía en educación media creció en un 131%, mientras que para pedagogía básica se multiplica por un factor de 10.

Si se considera la evolución de las cifras de egresados-titulados en relación con la de la matrícula, se verifica que las carreras de educación mantienen su eficiencia. De acuerdo a Bellei y Valenzuela (2010), en base a un estudio del Consejo Superior de Educación de 2008, las carreras de educación son, después de las del área de salud, las que presentan menos retraso en titularse y mejores tasas de retención. En el contexto de masificación del que se ha dado cuenta, y sin cambios visibles en los procesos formativos del caso, esto hace preguntarse acerca de cuáles son los estándares de competencias de los egresados que caracterizan al sector, sobre cuya precariedad las pruebas INICIA de 2008 y 2009, como el estudio internacional sobre la preparación de los profesores en matemática TEDS (2010)⁷, comienzan a dar luces.

Estrategia de expansión: crece la oferta de programas menos selectivos y con mayores oportunidades de crédito

El crecimiento radical del sector se origina en dos estrategias combinadas de las instituciones formadoras: bajar los requisitos de ingreso y otorgar facilidades de financiamiento a los estudiantes. Ambas estrategias, sin embargo, no son puestas en práctica por todas las instituciones, que tienen perfiles e historias institucionales marcadamente distintos; por otro lado, el conjunto que es más directamente causante del crecimiento del sector, se diferencia internamente en términos que interesa visualizar.

Para ello se observará en específico lo que sucede en el caso de las pedagogías básicas. Se clasificaron los programas de formación de docentes de este nivel de cada institución considerando el promedio de ingreso PSU de los años 2005, 2007 y 2008⁸ y luego se ponderó este puntaje por el número de matriculados de cada programa para obtener así un indicador de selectividad por institución.⁹ Se consideraron selectivas las instituciones que en al menos uno de los tres años indicados habían obtenido un promedio igual o superior a 550 puntos, considerando que esto implica que sus estudiantes en promedio provienen del 30% superior en términos de puntajes en la PSU. Las instituciones también fueron clasificadas según las oportunidades de financiamiento ofrecidas a sus estudiantes: para la clasificación de crédito se sumaron las distintas instancias de crédito y convenios que cada institución ofrecía en donde se constató si la institución accede al crédito con aval del estado, si la universidad tiene sistema de crédito interno para sus alumnos, la proporción de

⁷ El estudio *Teachers Education Study in Mathematics* (TEDS) de la IEA tuvo por objetivo evaluar la formación inicial del profesorado de Matemáticas en Educación primaria y secundaria. Para el caso de Chile, reveló la severa insuficiencia del currículum de formación en el conocimiento como la didáctica de la matemática, y del conocimiento matemático y pedagógico-didáctico de los futuros profesores. Ver, Avalos y Matus (2010); Varas, Felmer, Galvez, Lewin, et.al. (2009)

⁸ Para el año 2006 no habían los datos necesarios.

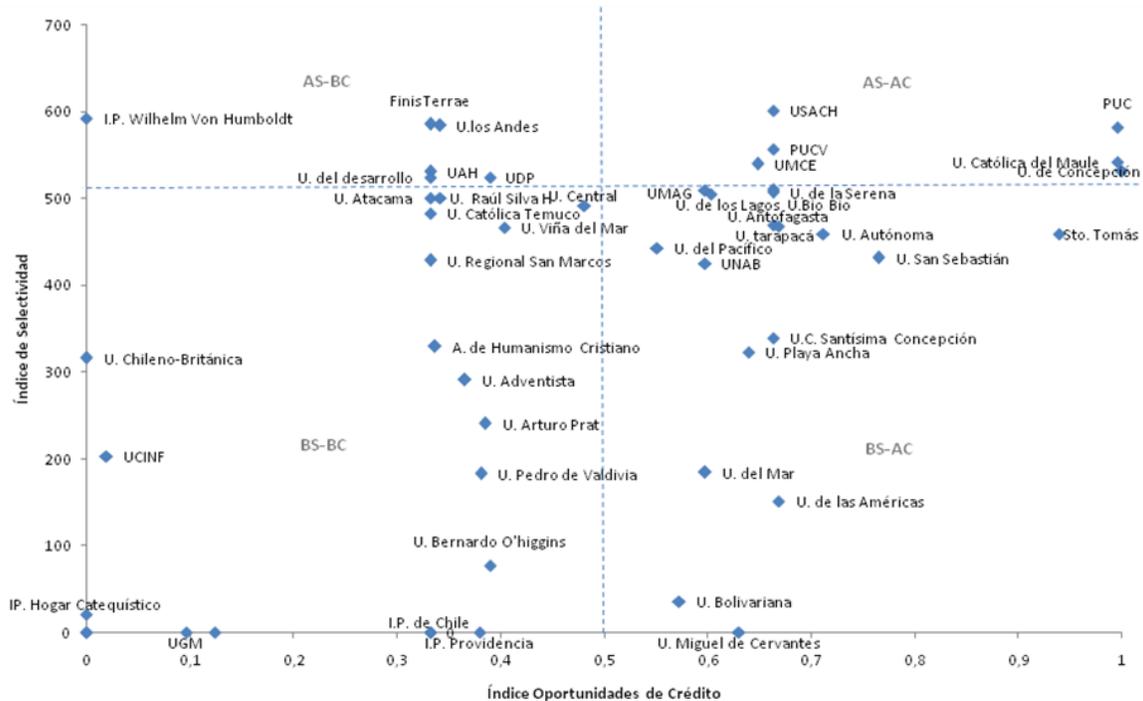
⁹ Aquellas universidades que no reportan puntajes PSU - ya sea por no pedir este requisito de entrada o solamente pedir la prueba rendida- son consideradas con puntaje PSU igual a cero. Por lo que el índice de selectividad de instituciones que reportaron puntajes sólo en algunos de los 3 años con que se construyó el índice bajaron sus indicadores de selectividad por debajo de los 400 puntos.

carreras que pueden acceder al fondo solidario, convenios para crédito con instituciones financieras y convenios de descuento en arancel con instituciones externas. Este indicador se normalizó entre 0 y 1 para ordenar a las distintas instituciones que imparten pedagogía básica.¹⁰

Si se clasifican los programas de formación de docentes de Pedagogía Básica del país según su grado de selectividad y según las facilidades de financiamiento ofrecidas a sus estudiantes, el cuadro comparado que emerge del conjunto de las instituciones de formación de profesores de este nivel es el del Gráfico 4.

Gráfico 4

Distribución de las instituciones formadoras de profesores de educación básica según índice de selectividad e índice de oportunidades de crédito.



Fuente: Elaboración propia en base a INDICES del CSE. El índice de selectividad de cada institución (eje vertical) se determinó promediando el puntaje PSU de ingreso de los años 2005-2007-2008 de las

¹⁰ Este indicador establece que cada uno de sus componentes posee la misma importancia para definir las facilidades de acceso al pago de la carrera. Si bien este es un supuesto discutible, se optó por la parsimonia del indicador propuesto en vez de hacerlo más complejo con ponderaciones igualmente debatibles. Para definir si una institución tiene altas o bajas oportunidades de crédito se definió en 0.5 el indicador propuesto, catalogando a aquellas por sobre este valor como de altas oportunidades y aquellas por debajo de éste como con menores oportunidades. Para demostrar la validez de este indicador se pudo comprobar que para los egresados de pedagogía básica del año 2008, el 71% de quienes pagaron 4 o más años de su carrera con crédito, pertenecen a instituciones clasificadas en nuestro modelo en la categoría 'altas oportunidades de crédito'. (Fuente INICIA 2008)

instituciones. Para la clasificación de crédito (eje horizontal) se sumaron las distintas instancias de crédito y convenios que cada institución ofrecía y se normalizó entre 0 y 1.

El espacio de posiciones del Gráfico 4 se ha ordenado de acuerdo a cuadrantes originados por el cruce de los ejes ‘selectividad’ y ‘crédito’, y que permiten clasificar al conjunto de las instituciones (universidades e institutos profesionales) que formaban profesores de educación básica en cuatro tipos: i) instituciones de ‘alta selectividad y bajo crédito’, cuadrante superior izquierdo (AS-BC); ii) instituciones de ‘alta selectividad y alto crédito’, cuadrante superior derecho, (AS-AC); instituciones de ‘baja selectividad, bajo crédito’, cuadrante inferior derecho, (BS-BC); y iv) instituciones de ‘baja selectividad y alto crédito’, cuadrante inferior izquierdo, (BS-AC).

La evolución en la última década de la institucionalidad que forma a los profesores de la educación básica del país, considerada ahora desde esta perspectiva de la heterogeneidad institucional y estratégica del sector, ofrece un cuadro en que la expansión de programas, matrículas y titulados, (y en menor grado, de instituciones) es netamente diferenciado de acuerdo a los tipos de instituciones distinguidos en los cuadrantes.

El mayor crecimiento de la matrícula en el periodo 2000 – 2008 se verifica en las instituciones de escasa o nula selectividad y que ofrecen mayores oportunidades de crédito: 566.3% de incremento, según se puede observar en la fila BS-AC del Cuadro 2. Asimismo, es en esta misma categoría de instituciones, donde se observa el mayor crecimiento del número de programas entre 2000 y 2008: 593%. Si se estima la proporción de programas correspondientes a instituciones selectivas por sobre el total de programas, en el año 2000, ésta alcanzaba al 22.7% de los mismos, mientras que en 2008 su importancia relativa cae a un 9 % del total de programas. Los mismos indicadores ahora con respecto al financiamiento permiten observar que el número de programas con altas oportunidades de financiamiento pasó de representar el 47% del total en el año 2000 a un 61% en el año 2008.

Cuadro 2

Expansión de carreras de Pedagogía Básica según tipos de instituciones clasificadas por selectividad y oportunidades de crédito para financiamiento de la carrera.

	Instituciones			Programas			Matrícula total		
	2000	2008	variación	2000	2008	variación	2000	2008	variación
AS-BC (*)	3	6	100%	3	6	100%	208	748	259.6%
AS-AC	5	6	20%	7	10	43%	1.662	2.793	68.1%
BS-BC	13	21	61.5%	20	64	220%	2.471	9.282	275.6%
BS-AC	9	17	88.9%	14	97	593%	1.531	10.201	566.3%
Total	30	50	66.6%	44	177	302.2%	5.872	23.024	292.1%

(*) Instituciones AS-AC= ‘alta selectividad-alto crédito’; AS-BC= ‘alta selectividad-bajo crédito’; BS-AC= ‘baja selectividad-alto crédito’; BS-BC= ‘baja selectividad-bajo crédito’.

Fuente: Elaboración CEPPE, 2010, sobre base de datos INDICE del Consejo Superior de Educación.

Si se tiene presente el concepto divulgado por el Informe McKinsey de 2007, de que es crucial seleccionar a quienes entran a estudiar para ser profesor, importa destacar que el

80% de los titulados de Pedagogía Básica en 2008 proviene de instituciones de escasa o nula selectividad, (como se infiere de los datos de la penúltima columna en el Cuadro 2).

Trayectoria, resultados y acreditación de las instituciones en las que se titula la mayoría de los futuros profesores básicos.

Los programas de los cuales se titula la gran mayoría de los nuevos profesores de educación básica (programas de escasa o nula selectividad) poseen una serie de características en común. Junto con no demandar un nivel mínimo de requisitos de ingreso a sus estudiantes, exhiben otras características relacionadas con la trayectoria de las carreras y la calidad de sus programas. En efecto, un 31% de las carreras de instituciones no selectivas no están acreditadas, y sólo el 7% de las mismas tiene una acreditación por cinco años; en el caso de las instituciones selectivas estas cifras corresponden a 11 y 32% como puede observarse en el Cuadro 3.

Cuadro 3.

Acreditación de programas de educación de formación de profesores de educación básica: comparación instituciones selectivas y no selectivas. 2010

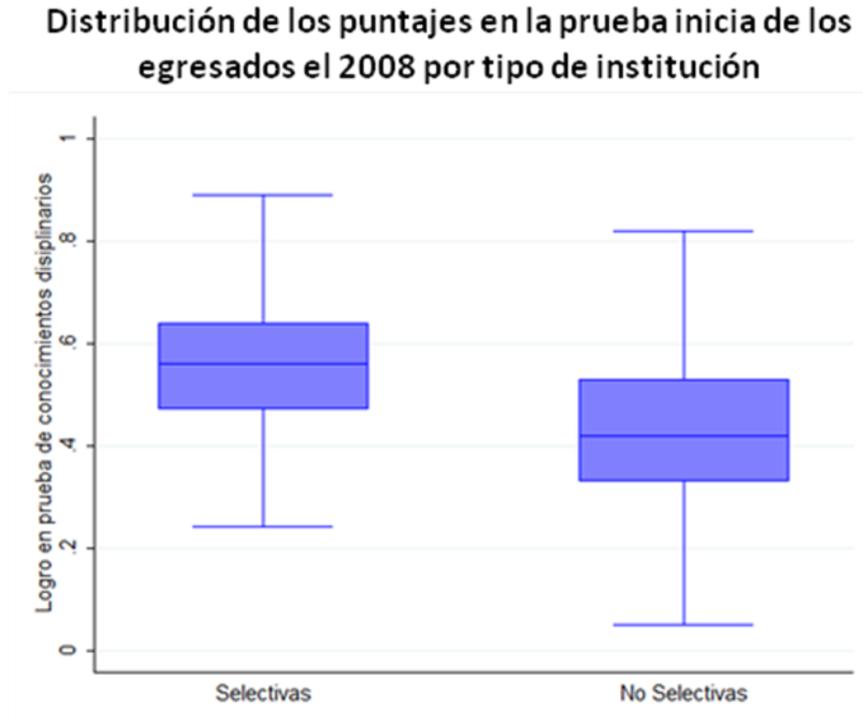
	Instituciones Selectivas	Instituciones no selectivas
	Porcentaje de programas	Porcentaje de programas
No acreditados	11.0	31.0
En proceso de acreditación	11.0	26.0
Acreditados por 2 y 3 años	36.0	32.0
Acreditados por 4 años	10.0	4.0
Acreditados por 5 años	32.0	7.0
Total	100.0	100.0

Fuente: Comisión Nacional de Acreditación. 2010.

Adicionalmente, las carreras de instituciones selectivas tienen en promedio más años de funcionamiento, lo que está relacionado con la trayectoria y tradición de éstas. En promedio las carreras de universidades selectivas presentan 17 años de funcionamiento y las no selectivas 8, lo cual es consistente con que la expansión de la matrícula a partir de 2002 se ha dado principalmente a través de la creación de nuevos programas en instituciones no selectivas

Por último, es relevante la evidencia acerca de cómo se diferencian estos dos tipos de instituciones en los resultados de sus egresados, tal cuál han sido medidos por la prueba INICIA, y se ilustra en el Gráfico siguiente.

Gráfico 5.



Fuente: Elaboración CEPPE 2010, a partir de resultados INICIA 2008.

Antes de las comparaciones debe destacarse lo bajo del promedio nacional en las pruebas INICIA. Se trata de evaluaciones de conocimiento a egresados de carreras de 8 o más semestres, en las áreas que van a enseñar (lenguaje, matemática, ciencias y ciencias sociales). La prueba no es referida a estándares y no incluye las competencias pedagógicas, por lo que efectivamente no se puede considerar como un predictor preciso de desempeño docente futuro. (Manzi, 2010) Pero lo que no se discute en la literatura internacional sobre formación de profesores es que el conocimiento sólido del contenido, es condición necesaria de tal desempeño, (Shulman, 1987; Darling-Hammond and Bransford 2005; Ingvarson 1998), condición que nuestra institucionalidad formadora no está asegurando.

En promedio los alumnos egresados de instituciones selectivas tienen mejores logros académicos que los que provienen de instituciones no selectivas: 55,4% de respuestas correctas en promedio, en contraste con 43,2% de respuestas correctas en promedio en la prueba de conocimientos disciplinares de los profesores generalistas aplicada a los egresados de Pedagogía Básica en 2008. Las barras en el Gráfico 5 representan la distribución de puntajes para cada grupo de instituciones entre el percentil 25 y 75, en tanto los extremos graficados con una línea representan la distribución del 25% de puntajes

inferiores y superiores respectivamente. Si bien las instituciones selectivas superan en promedio a las no selectivas, es importante hacer notar que una proporción de sus estudiantes obtiene resultados semejantes o inferiores al promedio de las no selectivas. A la inversa, una proporción de estudiantes de las instituciones no selectivas supera el promedio obtenido por los egresados de los programas selectivos. Lo anterior muestra que el tipo de institución no necesariamente garantiza los resultados de todos sus egresados y ratifica la necesidad de que el logro de determinados mínimos por parte de ellos se verifique a nivel individual.

En suma, el crecimiento de los programas, titulados y matrícula ha sido mayor en instituciones privadas, de menor nivel de selectividad, con un gran número de carreras no acreditadas o con pocos años de acreditación y con más bajos resultados al momento del egreso.

Movilidad social

Al cierre de nuestra revisión de la evolución de las magnitudes básicas del sistema de formación de profesores del país, es necesario volver a destacar que la base de su dinamismo en la última década no tiene relación con requerimientos del sistema escolar al que sirve. En vez, es transparente su fundamento en procesos de movilidad educativa y social de nuevos grupos que acceden a la educación terciaria para los que las carreras de educación han ofrecido en la última década una puerta de ingreso drásticamente ensanchada y sin barreras en términos de habilidades mínimas exigidas, a la educación superior y la promesa de integración a la condición socio-cultural y de estatus propia del mundo de las profesiones. La elección de educación como avenida de ingreso a la educación superior por nuevos egresados (en el caso de las carreras de educación básica, principalmente egresadas) de la educación media provenientes de los dos quintiles de menores ingresos, corresponde a una ruta tradicional de acceso de estos grupos al mundo de las profesiones, como lo demuestra para el caso de Chile la historia de las escuelas normales, (Nuñez, 2010), o la evolución social del reclutamiento de profesores en Inglaterra entre fines del siglo XIX y mediados del siglo XX (Floud, Scott 1962). Desde una perspectiva sociológica general, lo explica el impacto del *habitus* de jóvenes de familias y contextos de menor capital económico y cultural, sobre sus expectativas y elecciones respecto a la universidad y el mundo de las carreras profesionales. (Bourdieu, Passeron, 1964; Bourdieu, 1979). Económicamente, las ventajas de estudiar, incluso las carreras menos selectivas de la educación superior, comparada con la alternativa de permanecer como egresado de la educación media, son especialmente marcadas en el caso de Chile. (Meller, 2010).

Los datos de la prueba INICIA 2008 y 2009, muestran que más del 70% de los examinados corresponden a “primera generación” de su familia en la educación terciaria. Estos jóvenes, ingresan con una peor preparación a la Educación Superior que los jóvenes cuyos padres ya cuentan con educación terciaria. Esto se refleja en que en general el puntaje PSU (2005 y 2006) de los estudiantes “primera generación” es significativamente menor que el puntaje de los llamados “herederos” según lo descrito por Castillo y Cabezas (2010). A juzgar por

la diferencia de resultados en la prueba de egreso, este déficit de preparación no es revertido por la formación inicial y se arrastra hasta el término de ella.

II. Evolución de diagnósticos y propuestas de cambio de la formación inicial docente.

El conjunto de los antecedentes sistematizados hasta aquí tiene signos de marcada contradicción con los requerimientos del sistema escolar y su demanda de más robustas capacidades en la profesión que lo sostiene. Explosión de los números y baja marcada de los requisitos de ingreso a los estudios para la docencia escolar, si bien coherentes con las aspiraciones de movilidad social del amplio nuevo grupo de jóvenes que acceden a la educación superior, así como con lógicas de mercado de la oferta de las instituciones caracterizadas como ‘no selectivas’, van en dirección nítidamente opuesta a las necesidades nacionales en este plano, como a la presión de la elite y del sistema político por aprendizajes en las mayorías de mejor nivel y mayor complejidad y, por tanto, un sistema y experiencia escolar renovados y capaces de producir tales resultados. Esta contradicción está en la base de sucesivos intentos de mejoramiento y regulación del sector por parte de la política en los últimos quince años, mismos que examinaremos en dos planos: el de las ideas y las prácticas.

En la presente sección se examinarán las ideas y propuestas de cambio del sector, o el conjunto de los diagnósticos expertos e instancias oficiales (convocadas por el Gobierno) de deliberación pública y propuesta sobre la formación inicial de profesores. El conjunto incluye cuatro instancias: el panel experto e informe de la OCDE de 2004, el informe de una Comisión amplia convocada por el Ministro de Educación Sergio Bitar en 2005, las propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación convocado por la Presidenta Michelle Bachelet en 2006, y las propuestas del panel de expertos convocado por el Ministro de Educación Joaquín Lavín en mayo de 2010.

Informe OCDE de 2004

En 2004, la OCDE en su informe sobre la educación Chilena y las políticas de los noventa, diagnosticó que el país no estaba preparando a sus docentes como para enseñar el nuevo currículo y que éste era un problema estratégico a resolver. El núcleo del problema fue definido en términos de una *brecha de capacidad*, cargada de implicancias:

“El débil nexo entre las reformas y la formación inicial de profesores ayuda a crear una “brecha de capacidad” mayor en la fuerza docente. Esto pone a la mayoría de los estudiantes del país en clases con profesores que, no por culpa propia, han sido preparados inadecuadamente para enseñar matemáticas, lenguaje y otras materias, al nivel requerido por el currículo chileno (...) el currículo de formación de profesores en las universidades no parece estar avanzando al mismo ritmo para proveer una preparación más fuerte en materias específicas o vincular los cursos de pedagogía al nuevo currículo. (OCDE, 2004: 291)

El diagnóstico de la OCDE hizo visible una desconexión institucional –entre políticas de reforma del sistema escolar y la formación de su base profesional- que tenía efectos curriculares, el más importante de los cuales sería el déficit de formación en conocimientos disciplinarios del profesorado del nivel básico.

Comisión sobre Formación Inicial de Docentes -2005

En junio de 2005 el Ministerio de Educación convocó a una *Comisión sobre Formación Inicial de Docentes*, para que propusiera las bases de una política nacional sobre el área. La constitución de la Comisión tuvo un fuerte componente ‘intra-campo de la formación inicial de profesores’¹¹. En su informe final concuerda con el diagnóstico OCDE sobre las debilidades de la formación disciplinaria en la formación de profesores de educación básica, así como con el déficit de vinculaciones con el sistema escolar y apoya la definición de estándares para la formación inicial de docentes proponiendo un conjunto de medidas de política entre las que destacan:

Formación especializada disciplinariamente en el segundo ciclo de la educación básica y una posible especialización para el primer ciclo básico, estrechar vínculos y establecer redes entre universidades y escuelas para mejora de las prácticas en el proceso formativo inicial, promover la auto-evaluación de las instituciones, un sistema nacional de acreditación obligatoria de carreras de pedagogía, y utilizar los ‘*Estándares para la Formación Inicial Docente y el Marco de la Buena Enseñanza*’ como referentes para orientar el currículo de formación.

Sobre el crítico tema de la aceptación o no de un mecanismo nacional de habilitación o certificación de los egresados, la Comisión no se define y señala que es necesario: “*Abrir una discusión sobre la posibilidad de crear un mecanismo de habilitación o certificación de las competencias de los nuevos docentes como requisito para su contratación en el sistema escolar subvencionado*”. (Comisión 2005, p.79).

La Comisión considera la habilitación como un mecanismo especialmente adecuado para evaluar a los egresados de *programas especiales* de formación de profesores, (es decir, de pocas horas presenciales y sin mayores requisitos de ingreso) los cuales recomienda terminar.

¹¹ Constituyeron la Comisión tres rectores de universidades: Raúl Navarro de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (Presidente), Mónica Jiménez, Universidad Católica de Temuco y Sergio Torres, Universidad Cardenal Silva Henríquez. De las universidades formadoras de profesores, René Flores, decano Facultad de Educación Universidad de Playa Ancha, Nolfi Ibáñez, decana Facultad de Filosofía y Humanidades, UMCE, Patricio Donoso, director Escuela de Educación, Universidad de Humanismo Cristiano, Ana Cárdenas, secretaria académica UMCE. Por el Colegio de Profesores, Alejandro Silva, asesor nacional del Depto. Nacional de Educación y Perfeccionamiento. Los representantes del Ministerio de Educación en la Comisión fueron: Carlos Eugenio Beca, director del CPEIP, Iván Nuñez, asesor del Ministro, y Paulina Peña, profesional del CPEIP. El Informe de la Comisión fue respaldado en sus conclusiones por el compromiso de 48 rectores de universidades e institutos profesionales, en el marco del *Encuentro Nacional: Propuestas de Políticas para la Formación Docente en Chile*, realizado el 6 y 7 de Octubre de 2005 en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (MINEDUC, 2005).

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación -2006.

Una tercera instancia de diagnóstico, deliberación y propuesta sobre la formación inicial de docentes tiene lugar entre junio y diciembre de 2006, en el marco del *Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*, convocado por la Presidenta Bachelet al cierre de las protestas del estudiantado secundario y como forma de canalización y elaboración política de las demandas planteadas por el movimiento 'pingüino'. El Consejo Asesor tuvo una composición amplia y altamente plural tanto en términos políticos como institucionales. Organizó su trabajo en tres comisiones, asignando el tema de la formación del profesorado a una comisión presidida por el Decano de la Facultad de Educación de la Universidad de Concepción (Abelardo Castro) y compuesta por otros decanos de educación, profesores (tanto dirigentes del Colegio de Profesores como líderes académicas de fundaciones con escuelas de buen rendimiento), investigadores y académicos del campo educacional, y dirigentes estudiantiles.¹²

En su Informe final el Consejo Asesor hace un diagnóstico acabado del sector de la formación inicial de profesores y propone tres ejes de medidas sobre los cuales no logra el acuerdo de todos sus miembros:

- Una institucionalidad reguladora que contribuya a conectar de manera coherente y efectiva la institucionalidad formadora de profesores con los requerimientos docentes del sistema escolar. Institucionalidad que debe formular políticas orientadoras, autorizar la apertura de nuevas carreras de pedagogía, acreditar las mismas y establecer los requisitos de entrada al ejercicio de la profesión docente (habilitación) y determinar los apoyos necesarios al comienzo de tal ejercicio (inducción).
- Un sistema de exámenes de habilitación para el título profesional y el ejercicio de la docencia.

¹² El Consejo Asesor Presidencial lo conformaron 82 integrantes, de todo el espectro político y de una gran pluralidad en términos institucionales: rectores universitarios, parlamentarios, un Obispo de la Iglesia Católica y un obispo de la Iglesia Metodista Pentecostal, dirigentes del Colegio de Profesores, expertos, dirigentes estudiantiles universitarios y secundarios, dirigentes de organizaciones de padres y representantes de pueblos originarios. El Consejo operó a través de 3 comisiones: marco regulatorio, institucionalidad y calidad de la educación. Esta última elaboró las propuestas sobre formación de profesores. Fue presidida por el Decano de la Facultad de Educación de la Universidad de Concepción, Abelardo Castro, y en ella participaron: Raúl Navarro rector de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Jaime Pozo, ex -rector Universidad de La Serena, Luz María Budge, decana de la Facultad de Educación de la Universidad Finis Terrae; Cristián Cox, Jorge Manzi y Sergio Martinic, académicos e investigadores de la P.Universidad Católica de Chile; Cynthia Duk académica de la Universidad Central; Jesús Trigueros, Presidente de FIDE, Rosita Puga Coordinadora Académica de la Fundación Belén, Angélica Prats Gerente de la Fundación Arauco; Hugo Montes, Colegio San Esteban, Premio Nacional de Educación; Wilson Reyes, representante de los pueblos indígenas; Jaime Prea, dirigente del Colegio de Profesores; los dirigentes estudiantiles, María José Igor, Yaser Rojas, Jonatan Díaz y Claudia Chamblás; e Ismael Calderón, Presidente de la Asociación de Padres y Apoderados de la Región Metropolitana. (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, Informe Final. Santiago. 2006).

- Reorganizar la formación inicial de profesores de básica especializando su currículum, de acuerdo con la nueva estructura curricular sugerida y los requerimientos del sistema escolar. Así, se recomendó preparar profesores especialistas para los primeros seis grados, ofreciendo formación en tres o cuatro áreas hasta 4° grado y en un máximo de dos en los grados 5° y 6°. Establecer programas de formación de profesores con especialización disciplinaria en un máximo de dos menciones, desde el grado 7° al 12°; y formar profesores especialistas en toda la secuencia escolar para las áreas curriculares de inglés, educación física, artes musicales y artes plásticas.

El Consejo logró acuerdo en la mayoría de las medidas propuestas, a excepción de los exámenes de habilitación. Interesa referirse a los argumentos de ambas posiciones, por seguir vigentes en el debate de políticas del presente.

Los argumentos a favor del examen de habilitación del Informe del Consejo Asesor Presidencial de 2006 destacan el potencial de dichos exámenes para asegurar los cambios necesarios en las facultades de educación, para cerrar los programas especiales en los casos que ellos no logren calificar a sus alumnos, para establecer una vinculación con las demandas del sistema escolar (en la medida que los exámenes se construyan sobre la base de dichas demandas). Junto con esto, esta postura planteaba que el examen de habilitación ayudaría a promover una clara rendición de cuentas de las instituciones formadoras.

Para los contradictores de la medida, un examen de habilitación y los respectivos estándares representaban un riesgo de reducción de la formación (e implícitamente, de la libertad de las instituciones para definir sus proyectos). Por otro lado, se argumentó que para efectos de control sobre la calidad bastaba con mecanismos existentes o por aplicarse, como la acreditación obligatoria, el sistema de evaluación del desempeño docente, la prueba de selección al ingreso y la institucionalidad reguladora propuesta por el mismo Informe del Consejo (Consejo Asesor Presidencial, 2006, p.201).

En suma, el Consejo Asesor Presidencial, a través de propuestas que no logran acuerdo unánime pero sí sólidamente mayoritario, propone medidas de mayor control que las planteadas hasta entonces: regulaciones sobre la apertura de nuevas carreras, exámenes de habilitación y especialización disciplinaria de la formación de los profesores para el nivel de la educación básica. Como se verá más adelante, nada de esto fue parte de la Ley General de Educación, que se elaboró y aprobó durante 2008 y 2009, pero sí está en el núcleo de la discusión y decisiones gubernamentales sobre la materia en 2010.

Panel experto 2010

El Ministro de Educación del Gobierno inaugurado en marzo de 2010, Joaquín Lavín, convocó en mayo de ese año a un panel de expertos y ex- autoridades gubernamentales en

educación, a los que les encomendó la misión específica de elaborar un diagnóstico y propuestas sobre una carrera docente, así como sobre la educación municipal.¹³

En su primer informe, esta tercera instancia pública en cinco años, de deliberación y acuerdo sobre cambios en la formación de profesores, explicita un conjunto de propuestas sobre formación inicial de docentes, que es fácil ver que condensan los consensos alcanzados en el campo educativo sobre la materia. Las propuestas definen lo que equivale al marco regulatorio para la formación de profesores demandado por la mayoría del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación de 2006, con instrumentos de carácter nacional de ‘altas consecuencias’. Formulación que completa el ciclo aludido (de cinco años) de elaboración de una visión políticamente transversal, sobre los principales desafíos y respuestas de políticas requeridas en este ámbito.

Las propuestas expuestas en el primer informe del Panel Asesor, definen lo que equivale al marco regulatorio para la formación de profesores especificando instrumentos de carácter nacional y de ‘altas consecuencias’:

- Altas consecuencias para los programas de estudios que obtengan menos de cuatro años de acreditación en dos ocasiones consecutivas: la carrera quedaría impedida de impartirse. -Obligatoriedad de aprobar un examen de habilitación para poder enseñar en la educación subvencionada por el Estado.
- Las instituciones formadoras deberán hacerse cargo de la nivelación de sus egresados que habiendo reprobado el examen de habilitación aspiren a rendirlo por una segunda vez.
- El examen de habilitación deberá estar a cargo de un Consejo que otorgue garantías de imparcialidad y calidad del instrumento a todos los actores relevantes.
- Apoyo y financiamiento para las facultades con 4 años o más de acreditación para renovar su planta de académicos, consolidar redes de escuelas y liceos, lo cual sería requisito para acreditarse y fomento a los cambios curriculares requeridos para cumplir con los estándares nacionales obligatorios que el Estado hará exigibles a quienes hayan completado su formación en pedagogía.

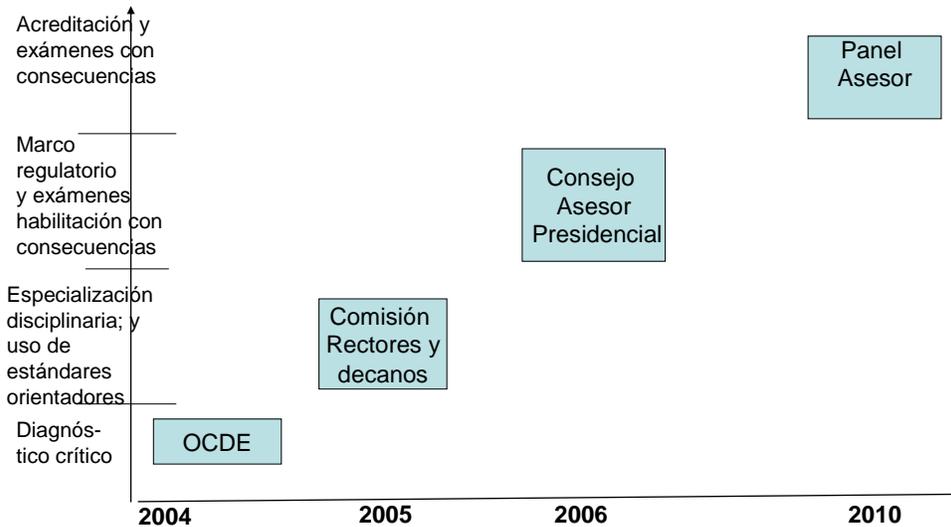
Patrón de evolución de ideas y propuestas sobre formación inicial docente

El Gráfico 6 permite visualizar la progresión que va desde el diagnóstico de la OCDE en 2004 hasta las propuestas del Panel Experto de 2010.

¹³ El panel convocado por el Ministro de Educación Joaquín Lavín en mayo de 2010 lo conforma un conjunto políticamente plural de expertos y autoridades de educación: el investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP) Harald Beyer (presidente); los ex – ministros de educación Sergio Molina, José Pablo Arellano, y Mariana Aylwin; el también ex ministro Secretario General de Gobierno e investigador José Joaquín Brunner; la ex -Subsecretaria de Educación Pilar Romaguera; los alcaldes Pablo Zalaquett (Santiago) y Jaime Pavez (La Pintana); el ex rector de la PUC Pedro Pablo Rosso; la presidenta de la Sociedad de Instrucción Primaria Patricia Matte; la rectora del Liceo 1 de Niñas, Julia Alvarado, y la historiadora Andrea Krebs.

Gráfico 6

Instancias y propuestas de cambio en la institucionalidad FID



El eje vertical dimensiona la ‘intensidad’ de los cambios propuestos: desde una posición que se puede hacer equivaler a ‘0’, correspondiente a ‘diagnóstico’, a propuestas que se ordenan de menor a mayor impacto en términos de exigencias y consecuencias conforme han transcurrido los años. El *crescendo* en términos de ‘consecuencias’ de las propuestas es claro: la OCDE diagnostica problemas sin proponer cursos de acción¹⁴; la Comisión de 2005 es ‘interna’ a la institucionalidad formadora de profesores y centra sus propuestas de cambio en la necesidad de la especialización disciplinaria de los profesores de básica, y el uso de estándares como orientaciones para el currículum de las instituciones; el Consejo Asesor Presidencial de 2006, que reúne actores externos al campo de las instituciones formadoras con actores internos a éstas, propone cambios con consecuencias –la habilitación obligatoria de egresados a través de exámenes, aunque, como se refirió, esto no obtiene consenso; estas mismas ideas de regulación se agudizan en las propuestas, cuatro años después y un cambio de gobierno mediante, del Panel Asesor, que agrega a la obligatoriedad de la habilitación basada en exámenes referidos a estándares, el cierre de carreras que no obtengan su acreditación.

¹⁴ Los términos de la petición del Ministerio de Educación de la época a la OCDE no incluían que ésta hiciera propuestas de políticas: sólo diagnóstico y evaluación de las políticas de los Noventa. (Cfr. OCDE, 2004).

III. Evolución de las políticas públicas sobre formación inicial de profesores.

En la literatura sobre el ciclo que sigue el proceso de las políticas en contextos democráticos, *agenda*, corresponde a los asuntos a los que el gobierno y el sistema político le prestan atención seria en un momento dado. Esto se distingue de *especificación de alternativas*, o diseño y deliberación acerca de cursos posibles de acción y sus fundamentos. El conjunto de los diagnósticos, deliberaciones y propuestas sobre las instituciones y currículos de la formación de profesores examinados hasta aquí corresponde a discursos expertos de *especificación de alternativas*.

La *decisión política*, -el Gobierno que envía un proyecto de ley o elabora un programa de acción, el Parlamento que lo vota- supone el traslado del 'juego', desde la arena experta a la arena propiamente política, es decir de los elaboradores de alternativas a los decidores. (Grindle, Thomas 1991; Kingdon, 2003). Desde esta perspectiva, en lo que sigue se describirá la secuencia de las decisiones del Gobierno sobre las instituciones de formación de profesores desde los Noventa al presente, procurando hacer visible el patrón de la evolución de las mismas.

Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes -1997-2001.

Entre 1997 y 2001, un conjunto de 17 instituciones universitarias formadoras de profesores (14 universidades del Consejo de Rectores y 3 privadas, que equivalían en ese momento el 78 por ciento de la matrícula de las carreras de pedagogía) trabajaron en la implementación de proyectos integrales de reforma definidos por ellas mismas, y que ganaron concursando con otras 15 instituciones. Los proyectos fueron elaborados dentro de parámetros y orientaciones amplios definidos por el Ministerio de Educación. Por ejemplo, en sus redefiniciones curriculares debían otorgar un lugar privilegiado a las prácticas de los alumnos; podían proponer iniciativas en el ámbito del robustecimiento institucional, debían exhibir compromisos y estrategias de vinculación con facultades disciplinarias o centros de investigación, por un lado, así como con el sistema escolar, por otro.

El programa tuvo un financiamiento de 30 millones de dólares y se implementó entre 1998 y 2002. En su implementación los proyectos variaron de acuerdo a las especificidades institucionales del caso. Dos resultados destacan de esta estrategia de fortalecimiento de la formación inicial ejecutada en los años Noventa. Curricularmente, se logró un cambio de posición e importancia de la práctica en el proceso de formación inicial de los profesores, de estar ubicada al final del proceso formativo, a ser parte de éste desde el inicio, y de ser un ejercicio formal y pobremente supervisado, a ser un elemento con mayor centralidad en la formación. Segundo: elaboración conjunta (Universidades y Ministerio de Educación) de Estándares de Egreso para los profesores, considerados por las instituciones en su momento como un instrumento orientador clave para la reforma de sus currículos (Avalos, 2002)¹⁵.

¹⁵ El Programa además ofreció becas y apoyos a estudiantes de altos puntajes en la PAA, contribuyendo efectivamente a atraer mejores estudiantes a educación; mejoró sustancialmente los recursos para el

Al concluir, sin embargo, su conductora por parte del Ministerio evaluó que *“Aunque el cambio producido en los programas de formación docente de las 17 universidades participantes en el Programa FFID es muy grande, en cierta medida se tiene la sensación de haber modificado sólo el cascarón y de tener mucho que hacer todavía para mejorar la médula de estos programas”*. (Avalos, 2002, p.168).

La evidencia de la transformación del sector por la multiplicación de programas y matrículas referida al inicio de este trabajo, hace concluir que los efectos del programa FFID se han diluido, al crecer las matrículas sin armonía con las capacidades para atenderla, y desaparecer una conducción nacional que apoyaba el desarrollo en las instituciones de las capacidades requeridas:

“...el crecimiento no regulado de nuevos programas de formación docente ofrecido por las universidades privadas, modificó el escenario de logros producidos por el programa FFID. Por una parte, los ex – programas FFID se han visto presionados por demandas de aumento de matrícula para contribuir a su financiamiento, sin contar necesariamente con la capacidad académica requerida para su expansión. Por otra parte, la falta de una coordinación a nivel nacional como la que existió durante el programa FFID le ha restado al desarrollo académico y profesional de los programas y al monitoreo de sus logros y dificultades”. (Avalos, 2010: 268)

Mece-Superior 2004-2010.

El siguiente esfuerzo de las políticas –dos años después del fin del FFID-, fue en el marco del Programa de Mejoramiento de la Educación Superior (MECE-SUP), que organizó en 2004 un concurso de proyectos para que Facultades de Educación abordaran el problema estructural de la falta de especialización disciplinaria en la formación de profesores de 5° a 8° grados, recomendando establecer menciones en las cuatro áreas principales del currículum (lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales). Los proyectos de 14 universidades del Consejo de Rectores, agrupadas en 4 consorcios, se realizan entre 2005 y 2007, por un total de 3.468 millones de pesos (aproximadamente US\$ 7 millones). Los resultados no alcanzan los objetivos buscados: definiciones de las nuevas competencias a formar, discutidas por dos años, y acuerdos con un eje de acción consensual planteado por el Consejo Asesor Presidencial, se concretaron en cambios curriculares sólo en algunas instituciones de uno de los cinco consorcios. La situación general de los planes de estudio de las instituciones formadoras del profesorado de la educación básica es que en 2010 siguen sin resolver una carencia seria de especialización en conocimiento disciplinario.¹⁶

aprendizaje (bibliotecas y TICS); y un número relevante de académicos salió a realizar doctorados al extranjero. (Avalos, 2002)

¹⁶ La evolución de la matrícula del total de las carreras de educación básica no deja lugar a equívocos sobre esto: en 2003, un 31 % de la matrícula correspondía a carreras ‘con especialización o mención’ de algún tipo –‘mención’ que distaba mucho de lo que intentó en términos de especialización disciplinaria el MECESUP; por alguna razón, incluso este débil guiño a la especialización, en 2005 había disminuido drásticamente, a un 6.1% de la matrícula y en 2008 a un 5% de la misma. (Vergara y Ulloa, 2009, Tabla 14)

Luego del esfuerzo señalado, MECE-SUP asignó competitivamente recursos a facultades de educación en concursos del *Programa de Financiamiento de la Educación Superior por Resultados* que tuvieron lugar en 2006 y 2008, por un total de 4.312 millones de pesos (aproximadamente US\$. 9 millones), adjudicados a 32 proyectos de 19 universidades (3 privadas), orientados a focos diversos: nivelación de competencias básicas de alumnos, mejoramiento de calidad de programas de pedagogía (asociados a resultados de la Comisión Nacional de Acreditación), innovaciones curriculares, uso de TICs, etc.¹⁷

Si se compara el esfuerzo público tras los programas FFID y MECE-SUP, se observa un giro hacia una disminución del empeño estatal en el cambio buscado, en vez de su intensificación. Así, se disminuyeron los recursos (de aproximadamente US\$ 30 millones en 5 años a 16 millones en un período comparable); se pasó de la ambición de una reforma integral de las Facultades de Educación ‘por invitación’, a un cambio curricular acotado primero, y luego a una diversidad de proyectos generados desde la demanda y de escala menor para las instituciones, respecto a los cuales la evaluación global que se puede hacer en base a la evolución institucional del sector como los resultados de la Prueba INICIA, es que no han impactado significativamente en el quehacer de las mismas. Es una interrogante abierta, pendiente de evaluaciones de los programas implementados desde 2007 en adelante, si ha habido mejoras parciales y construcción de capacidades.

Acreditación obligatoria de las carreras de pedagogía -2006

Un tercer tipo de políticas que impactan a las instituciones formadoras de profesores es el que corresponde a procesos de acreditación que se comienzan a implementar en el conjunto de la educación superior en 1999 con el establecimiento por el Ministerio de Educación de la *Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado* (CNAP). La CNAP tuvo como funciones conducir procesos experimentales de acreditación a nivel de carreras e instituciones, y diseñar un sistema nacional de aseguramiento permanente de la calidad de la Educación Superior, que se oficializaría finalmente en una ley sobre acreditación. Los procesos de acreditación que inició la CNAP eran de naturaleza voluntaria y configuraron un importante aprendizaje por el conjunto del sistema de educación terciaria, que fue decisivo luego en el prolongado proceso de negociación de la ley sobre acreditación que tuvo lugar en el parlamento entre 2002 y 2006. La ley N° 20.129 de marzo de 2006 estableció una nueva agencia –la *Comisión Nacional de Acreditación* (CNA), con funciones de acreditación de instituciones y programas. Estos últimos, a ser acreditados por una nueva figura, la de ‘agencias acreditadoras’ privadas.

La ley determinó que la acreditación es obligatoria para las carreras de medicina y educación. El proceso descansa en agencias acreditadoras privadas, en reemplazo de una agencia central –como había sido la experiencia con la CNAP. La referida nueva agencia –CNA-, es responsable de la autorización y supervisión de las diferentes agencias

¹⁷ Todas las cifras de recursos, tienen como fuente el programa MECE-SUP del Ministerio de Educación. Comunicación a CEPPE, Dic. 2010.

acreditadoras, además de la conducción de los procesos de acreditación de los programas de postgrado.

El sistema establecido ha estado operando por breve tiempo y puede ser prematuro hacer un juicio crítico sobre su impacto. Aun así, la nueva acreditación obligatoria (y supuestamente con consecuencias) recurre a los mismos mecanismos que la acreditación voluntaria, lo que acarrea una serie de limitaciones a su impacto:

- se examinan procesos (consistencia de misión declarada, currículum, recursos humanos) y no resultados. La interrogante sobre la calidad de los egresados y sus capacidades para producir aprendizaje entre sus alumnos, no es parte del sistema de acreditación, como sí lo es en otros sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior en el mundo (Inglaterra, Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda).
- las agencias acreditadoras son seleccionadas y pagadas por la institución que solicita ser acreditada, lo cual es consistente con un proceso de mejoramiento continuo, voluntario, y sin mayores consecuencias, pero no con uno obligatorio y con consecuencias. La institución acreditada es ‘cliente’ de la agencia acreditadora: los conflictos de interés son evidentes.
- prácticamente no hay consecuencias por la no acreditación: el sistema de acreditación vincula sus dictámenes con el financiamiento estatal de los programas de estudio, quedando el otorgamiento de crédito con aval del estado condicionado a la situación de acreditación del programa en el que el estudiante esté inscrito. Esta es la única consecuencia objetiva de no-acreditarse; un programa no acreditado puede seguir ofreciéndose.
- un aspecto crítico compartido por un grupo de expertos entrevistado por Contrucci y Jeldes (2009) es la heterogeneidad que introducen las agencias privadas en los procesos de acreditación, en desmedro de la confiabilidad y calidad de los procesos.
- por último, el gran volumen de los procesos de acreditación en juego –dada la obligatoriedad de los mismos en las carreras de educación- y las limitadas capacidades del campo educacional del país respecto a ‘pares evaluadores’ calificados para su labor, plantea dudas sobre la calidad del conjunto del proceso (Contrucci y Jeldes, 2009).

La formación inicial de docentes en la Ley General de Educación.

El proceso clave de decisión de políticas en educación luego del Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (Diciembre 2006), es la prolongada elaboración y negociación de la Ley General de Educación, que tiene lugar a lo largo de los años 2007-2009. El *policy-making* gubernamental no le da prioridad en tal proceso al tema

de la formación de los profesores y como dicho al inicio, éste es abordado sólo en un inciso del Art. 46, para definir que en la enseñanza del nivel medio, no es necesaria una preparación profesional específica para ejercer la docencia: basta ser egresado de una carrera de ocho semestres de duración en ‘un área afín’¹⁸.

Nada de lo diagnosticado por la OCDE, o aprendido en la implementación de los programas FFID y MECE-SUP, como discutido y propuesto por el Consejo Asesor Presidencial, es integrado en esta oportunidad a la agenda del Ejecutivo. El episodio no calza con el patrón evolutivo que este ámbito de políticas venía manifestando, como tampoco con lo que, en el mismo periodo, el Ministerio de Educación elaboraba como programa INICIA, y creemos que hay que buscar su explicación en factores políticos como de liderazgo y gestión gubernamental sobre los que no hay aún reportes ni análisis que permitan ir más allá de constatar la enormidad de la oportunidad perdida.

Programa INICIA -2008

A fines de 2008 el Ministerio de Educación formuló una estrategia para el mejoramiento de las instituciones de formación de profesores que, fundándose en los diagnósticos y propuestas de instancias de deliberación como la Comisión Nacional sobre formación docentes de 2005 y el Consejo Asesor Presidencial de 2006, como en las experiencias de las políticas FFID y MECE-SUP, apunta a impactar en forma sistémica sobre la institucionalidad de la formación inicial de profesores. Un dato central sobre el marco político de la definición y puesta en marcha de este programa es la participación en el mismo del Consejo de Decanos de Facultades de Educación del Consejo de Rectores, que contribuye al diseño del mismo y cuyas instituciones colaboran después decisivamente en la ejecución de los componentes que parten su implementación en 2008 y 2009.

La estrategia del *Programa Inicia* consta de tres componentes:

- La elaboración de estándares cuya función es la de servir a las instituciones como orientaciones sobre los niveles mínimos a cautelar y las oportunidades de

¹⁸ El Art.46.G plantea:

“En la educación media, se entenderá por docente idóneo al que cuente con el título de profesional de la educación del respectivo nivel y especialidad cuando corresponda, o esté habilitado para ejercer la función docente según las normas legales vigentes, o esté en posesión de un título profesional o licenciatura de al menos 8 semestres, de una universidad acreditada, en un área afín a la especialidad que imparta, para lo cual estará autorizado a ejercer la docencia por un período máximo de tres años renovables por otros dos, de manera continua o discontinua y a la sola petición del director del establecimiento. Después de los cinco años, para continuar ejerciendo la docencia deberá poseer el título profesional de la educación respectivo, o estar cursando estudios conducentes a dicho grado o acreditar competencias docentes de acuerdo a lo que establezca el reglamento”. Ley 20.370, Diario Oficial del 12 de Septiembre de 2009.

formación a ofrecer y las características de las mismas;

- Un componente de evaluación de los resultados de la formación consistente en una batería de instrumentos para evaluar a los egresados en su conocimiento disciplinar, conocimiento pedagógico, competencias pedagógicas además de habilidades generales (para utilizar tecnologías de información y comunicaciones y para expresarse por escrito). Este elemento se consideraba central para que las instituciones formadoras cuenten con información que les permita dirigir y focalizar sus acciones de mejoramiento.
- Apoyo financiero a las instituciones para llevar a cabo procesos de renovación y desarrollo de su quehacer en términos de renovación de las plantas académicas, nuevos currículos de formación y una forma renovada de relacionarse en forma sistemática con escuelas y colegios.

El mismo 2008 el Programa implementó el segundo de los componentes mencionados, al aplicar en Diciembre por primera vez una prueba de conocimientos disciplinarios que es voluntaria para instituciones y egresados de carreras de educación básica. Misma que se vuelve a aplicar en 2009, también en forma voluntaria, a un conjunto ligeramente más amplio de egresados e instituciones, como ilustra el Cuadro siguiente. En 2010 el número de instituciones inscritas se incrementó a 46 y 11 de ellas aceptaron publicar sus resultados, que hasta 2009 habían sido confidenciales. Sin embargo pocos días antes de la prueba (rendida en Diciembre) las autoridades del Ministerio comunicaron a las instituciones de educación superior que por razones legales, en esta ocasión los resultados deberían hacerse públicos por institución, lo que hizo que algunas de ellas se retiraran y el número de inscritos bajara.

Cuadro 3:

Participación en Pruebas de Diagnóstico INICIA, 2008 -2010

	N° Instituciones (*)	N° Inscritos	N° Evaluados	% Evaluados
2008 (solo EB)	39	3.006	1.994	66
2009 (solo EB)	42	3.047	2.146	70
2010 (solo EB)	41	2.238	1.526	68

(*) El N° de instituciones participantes en los tres años en que se ha rendido la prueba representa entre el 80 (2008) y el 83% (2009) del conjunto de las instituciones formadoras.

Fuente: Mineduc, en HYPERLINK "http://www.pruebainicia.cl" www.pruebainicia.cl. (Dic. 2010)

Durante el año 2009, la estrategia encargó la elaboración de estándares a grupos expertos de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica de Chile (que convocaron a profesores y académicos de distintas facultades), para la formación de profesores de primer a sexto grado de educación básica, en las áreas curriculares de lenguaje, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales¹⁹. El tercer componente de la estrategia, un fondo de apoyo a las instituciones que operará bajo la fórmula de convenios de desempeño, es un ítem del presupuesto sectorial del año 2010, que aún no comienza su implementación. Los recursos de este programa de apoyo, de acuerdo al Ministerio de Educación, se destinarán prioritariamente a: fortalecimiento y renovación de plantas en facultades y escuelas de educación; implementación de nuevos currículos de formación que consideren las orientaciones curriculares provistas por el propio Ministerio; renovación y fortalecimiento de las prácticas profesionales y en torno a éstas, el establecimiento de relaciones sistemáticas de cooperación con escuelas y colegios. El Programa tendrá un carácter concursable al que podrán postular instituciones de educación superior acreditadas.

El actual Gobierno ha retomado este proyecto, anunciando que destinará seis mil millones de pesos en fondos concursables para todas las instituciones, los que estarán ligados a convenios de desempeño por dos años, enfocados en mejorar la carrera de docencia; y que creará un magíster especializado en formación de directores y otras iniciativas.

Respecto del componente de evaluación, en el último mes de 2010, el ejecutivo envió al congreso un proyecto de ley que establece un examen de excelencia profesional docente, al cual se ligará la asignación de excelencia pedagógica inicial que beneficiará al 30% de superior rendimiento con un incremento salarial de hasta \$150.000 por tres años consecutivos. Se establece que este examen solo medirá conocimientos disciplinarios y si bien se plantea como voluntario deberá haber sido rendido por todo docente que postule a ser contratado por primera vez en un establecimiento subvencionado. De hecho, en el artículo 9° del proyecto, se indica que *“Para que los establecimientos educacionales subvencionados puedan acceder a obtener recursos otorgados por el Estado, los docentes profesionales de la educación que contraten, que ejerzan la profesión por primera vez, deberán haber rendido el examen”*. Asimismo, los resultados del examen serán públicos y deberán informarse de manera agregada por institución y carrera o programa.

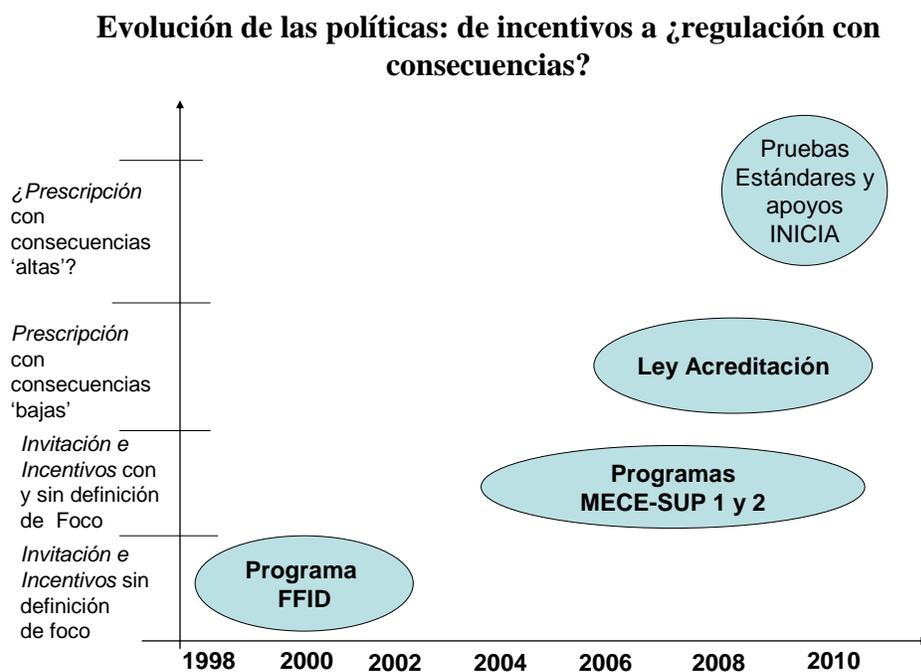
De esta manera, se asocian incentivos a los resultados del examen y consecuencias más elevadas para quienes deban rendirlo, para los sostenedores que contraten a profesores que ejercen por primera vez y para las instituciones de educación superior, cuyos resultados en las pruebas serán públicos .

¹⁹ Al *Centro de Investigaciones Avanzadas en Educación* (CIAE) de la Universidad de Chile se le encargan los estándares de formación de profesores de básica en las áreas de Lenguaje y Matemática; al *Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación* (CEPPE), de la Universidad Católica de Chile, los correspondientes a Ciencias Sociales y Ciencias Naturales.

Patrón de evolución de las políticas

El Gráfico 7, replica el esquema de ordenamiento de la evolución de las ideas y propuestas sobre FID, pero ahora referido a las políticas. El eje vertical dimensiona en niveles de menor a mayor ‘regulación’ estatal las iniciativas del caso, que se ordenan en la diagonal de acuerdo a su ubicación temporal (eje horizontal).

Gráfico 7.



En el primer nivel del eje vertical, correspondiente al programa *FFID*, se trata de ‘apoyos e incentivos’ sin una definición de foco para lo que tenían que realizar las instituciones formadoras. En el segundo, donde se ubica el programa *Mece-Sup*, sigue tratándose de ‘incentivos’ pero ahora referidos a un foco preciso y sin los apoyos en términos de asistencia técnica que el Mineduc proveyó a las instituciones durante la ejecución del *FFID*: especialización disciplinaria de la formación de profesores de 5° a 8° grados. En el tercer nivel, se trata de la ley de acreditación y su ‘prescripción’ o regulación de bajas consecuencias, como se argumentó al describir la misma ley y los procesos de acreditación a que ha dado lugar. En el cuarto nivel del eje vertical, donde se ubican las acciones del programa *Inicia*, que al ser voluntarias en el caso de las pruebas o exámenes al egreso, en proceso de construcción en el caso de los estándares, y aún no implementados en el caso de los convenios de desempeño con las instituciones, corresponde caracterizarlo como ‘ensayo de regulación con altas consecuencias’, más apoyo. Por último, en el quinto nivel, se trata

del establecimiento de ‘regulación e incentivos con altas consecuencias’, pero definidas esta vez no normativamente –como hubiera sido el caso de institucionalizarse una prueba obligatoria con un estándar mínimo a pasar para ser habilitado para la enseñanza- , sino a través del mercado: de aprobarse la ley enviada al Congreso en Diciembre de 2010, serán los sostenedores los que seleccionarán a los egresados que hayan rendido sus pruebas, de acuerdo a una lógica de ‘oferta y demanda’ en el mercado laboral docente, ahora con información provista por los puntajes de los exámenes.

Así, en la política propuesta por el Gobierno recientemente, la trilogía de “estándares-prueba y apoyos” ha avanzado en dirección a una mayor regulación vía información al mercado educacional (de quienes postulan a carreras de pedagogía) y al mercado laboral de los nuevos docentes, quienes contarán con datos sobre el rendimiento de quienes postulan a sus puestos de trabajo en el examen final. No existe en esta propuesta la noción de estándares que constituyan a la vez un norte para los proyectos de mejoramiento de las instituciones de educación superior y una vara mínima que todo recién titulado debe superar para poder desempeñarse en las aulas chilenas. Vale la pena mencionar que la Ley General de Educación avanzó en la dirección de un Estado que da garantías de mínimos de calidad a lograr en el sistema escolar -que si no son alcanzados por las escuelas después de un periodo de intervención y apoyo- determinan el cierre de las mismas. Sin embargo, no se ha utilizado el mismo criterio para las garantías que se ofrece a los escolares sobre el nivel de preparación de los profesores que les enseñarán a lo largo de su trayectoria escolar, que bien podrán haber sido contratados después de haber rendido el examen final y haber obtenido un resultado menos que satisfactorio.

Tanto exámenes de egreso como estándares ofrecen un enorme potencial para mejorar los procesos de acreditación de los programas de formación inicial de profesores, volviéndolos más rigurosos y exigentes. Sin embargo, no es claro aun si la administración actual establecerá esta articulación de políticas en pro de un mayor aseguramiento de la calidad de la formación inicial.

IV. Fuerzas modeladoras y la encrucijada 2010

Lo fundamental que revela la evolución de las fuerzas reguladoras examinadas es la asincronía entre la expansión explosiva de la oferta de formación inicial de profesores obedeciendo a lógicas de mercado y con sus significados de masificación y deterioro de perfiles promedio de egreso, y el lento ritmo con el que las políticas han pasado desde invitaciones e incentivos a ensayos de prescripción y regulación para la mejora del sistema. Dinamismo acelerado en una, fruto del encuentro de una demanda por movilidad socio-educativa de nuevos grupos que acceden a la educación superior, con condiciones de mercado e institucionales que no encontraron impedimentos normativos para reducir o eliminar las exigencias académicas al ingreso y aumentar la oferta de programas a lo largo del territorio, con los efectos sobre la calidad esperables. Lenta maduración de las políticas en otra, que derivó en que el problema se ampliara en complejidad, al masificarse el ingreso

a las carreras y multiplicarse los programas y volúmenes de recursos, así como cambiar la envergadura de los intereses implicados.²⁰

Si se levanta la mirada desde los dilemas que tensan hoy en día el campo de la discusión y las decisiones de políticas sobre formación inicial de profesores, a la evidencia comparada mundial sobre éstos, no queda mucho lugar a dudas sobre la dirección en que tal evidencia sugiere actuar. Usualmente la referencia a ‘evidencia comparada’ –siendo el ancho mundo tan ancho- da para todos los actores y sus respectivos intereses y perspectivas en la evaluación de los cursos de acción. ¡Siempre hay un caso nacional que viene en ayuda de la propia posición! No en este caso, sin embargo. La verdad es que no es posible encontrar un solo sistema educativo nacional con buenos resultados en términos de calidad y equidad, que no procure por medios normativos – esto es, regulaciones políticamente establecidas- asegurarse de la calidad de sus futuros profesores. Los sistemas exitosos varían respecto a los medios utilizados y si enfatizan selección o preparación, o ambas, pero ninguno deja de tener medios efectivos de control sobre una profesión que de hecho consideran estratégica.

Nuestro último Cuadro ordena evidencia comparada sobre sistemas de aseguramiento de la calidad de la formación docente. Tales sistemas tienen respuestas para las siguientes interrogantes clave: ¿cómo se regula, si es que se regula, la selección de quienes entran a prepararse para la docencia? Al egreso, ¿cómo se verifica que lo que debía producir el proceso de formación efectivamente es portado como competencias por el recién egresado de la Universidad o recién ingresado a la profesión? ¿Existe un mecanismo de certificación para autorizar el ejercicio profesional independiente de la institución formadora? ¿Depende esta certificación o habilitación de aprobar un periodo de inducción o de ejercicio supervisado de la docencia? ¿Cómo se selecciona a quienes son contratados? Como se puede apreciar para el conjunto de países que incluimos en el Cuadro 4, todos tienen controles con consecuencias sobre alguno o la totalidad de los eslabones clave mencionados, y solo difieren en la intensidad de ellos y en el momento en que se aplican. El varias veces referido informe de Barber y Mourshed (2007) destaca que los países más exitosos intervienen al inicio de la cadena, es decir son efectivos en atraer postulantes de excelencia y seleccionarlos antes de que inicien su formación inicial. Así lo hacen los países con los mejores resultados del mundo como son Finlandia, Singapur y Corea. Adicionalmente, es frecuente que estos países limiten el número de cupos disponibles para la formación inicial de profesores, y de este modo, se aseguran que la profesión conserve un alto status. Otros países intervienen al concluir el proceso de formación, sea mediante exámenes de habilitación al egreso, o posteriores a un proceso monitoreado y evaluado de inducción. En una o ambas de estas situaciones están los cuatro países anglo-sajones del Cuadro que sigue.

²⁰ Una estimación gruesa del flujo de recursos anuales del sector, sólo por concepto de aranceles, es que éste supera los US \$ 200 millones.

Cuadro 4.
Sistemas de aseguramiento de la calidad de la formación de profesores
en ocho países del primer mundo.

	Ingreso a Formación Inicial	Salida de la Formación Inicial	Certificación	Contratación	Evaluación de Inducción
Australia	○	○	○	○	○
Nueva Zelanda	○	○	○	○	○
Estados Unidos	○	○	●	○	○
Inglaterra	○	○	○	○	○
Finlandia	●	●	○	○	-
Singapur	●	●	○	○	○
Corea	●	●	○	●	-

Fuente: Elaboración CEPPE, Proyecto Estándares FID, (2009)

Lo que es transparente, por contraste, es que nuestro sistema por ahora no tiene ninguno de los ‘filtros’ referidos: ni al momento del ingreso, en que la evolución de los últimos años ha ido en dirección contraria a la requerida, masificándose el ingreso a las carreras de

educación; ni durante la carrera, porque los procesos e instrumentos de acreditación con que contamos no son exigentes, no están ligados a resultados de los titulados, ni tienen consecuencias. Al concluir la misma, estamos a punto de institucionalizar un primer y efectivo filtro, si es que el proceso legislativo hoy en curso al respecto, establece un examen de egreso con altas consecuencias.

La evolución de las ideas como de las políticas sobre formación de profesores sistematizadas en este trabajo, muestra que ambos ámbitos confluyen en la necesidad de atraer a candidatos con alto potencial para formarse como profesores y en la necesidad de institucionalizar un proceso de evaluación referida a estándares para quienes se quieran desempeñar como profesores. Ambos propósitos han dado origen a un proyecto de ley por parte del Gobierno, que crea el ‘examen de excelencia profesional docente y la asignación de excelencia pedagógica inicial’.²¹ El proyecto crea el examen para quienes ejercen por primera vez la profesión y una “asignación de excelencia inicial” para el 30% de superior rendimiento en dicho examen, asignando un incremento que puede alcanzar el 40% sobre el salario base inicial (para el 10% de más altos resultados). De esta manera busca retener a los nuevos profesores que fueron estudiantes talentosos que potencialmente dejarían la docencia en búsqueda de mejores oportunidades laborales, dada la lentitud actual del crecimiento salarial de los profesores jóvenes. Adicionalmente, de acuerdo al proyecto de ley, haber rendido este examen será requisito para poder ejercer en establecimientos subvencionados, volviéndolo en la práctica, obligatorio.

Junto con lo expuesto, el Gobierno ha iniciado una estrategia para atraer a estudiantes destacados de educación media a postular para formarse como profesores a través de becas y campañas publicitarias combinadas con incentivos salariales para quienes inicien su desempeño profesional habiéndose destacado, como se dijo, en el examen al egresar de su formación inicial. A quienes obtengan más de 600 puntos en la prueba de admisión a la universidad se les otorgará un subsidio estatal del 100% del costo de la carrera. A quienes obtengan más de 700 puntos en la PSU y estudien pedagogía, se agregará un bono de \$80.000 mensuales, así como un semestre de estudios en el extranjero a quienes ingresen con más de 720 puntos. Estos beneficios ponen como condición que el nuevo profesor debe ejercer en el sector subvencionado por tres años.

Las medidas descritas apuntan centralmente a atraer nuevos talentos a la profesión y retener en la educación subvencionada (al menos por tres años) a los mejores egresados, así como a generar más transparencia en los resultados obtenidos por las instituciones formadoras de profesores, toda vez que los resultados del examen final serán públicos. El proyecto de ley plantea así institucionalizar un mecanismo regulador ‘con consecuencias’ en la formación de profesores, culminando positivamente la prolongada evolución político-técnica de que se ha dado cuenta en este trabajo. En medio del debate parlamentario en curso de la iniciativa, interesa plantear lo que desde nuestra perspectiva son dos mejoras importantes de la misma.

A nuestro juicio, una insuficiencia del proyecto de ley, cargada de consecuencias, es la ausencia de un estándar mínimo a lograr en el examen propuesto. Esta omisión es grave

²¹ Ver, Presidencia de la República, Mensaje de S.E. el Presidente de la República N° 370/358, al Presidente del Senado. Santiago, Octubre 27, 2010

tanto bajo un enfoque de mercado, ya que no se está informando a los empleadores si el postulante al puesto de trabajo cuenta o no con una preparación mínima; como también bajo un enfoque de Estado, que se hace cargo del aseguramiento de un nivel mínimo necesario de competencias de los docentes. La evidencia acumulada por investigaciones recientes sobre orígenes y destinos de profesores, muestra que aquellos con las peores calificaciones y con una formación inicial más débil se contratan en las escuelas más vulnerables y de peores resultados. A la inversa, los nuevos profesores con mayor preparación disciplinaria tienden a iniciar su carrera profesional contratándose en escuelas de más alto nivel socioeconómico y mejores resultados en las pruebas nacionales SIMCE. (Ortúzar, Flores, et.al, 2008; Meckes y Bascopé, 2010). Este es el modo en que opera el mercado laboral docente. Si se delega en éste la regulación del sector, como propone el proyecto de ley en su forma actual, no es arriesgado suponer que quienes obtengan la asignación de excelencia pedagógica se ubicarán en las escuelas subvencionadas que menos los necesitan, y a la larga, después de los tres años iniciales, con alta probabilidad terminarán trabajando en el sector privado. A la inversa, quienes tengan resultados por debajo de lo mínimo aceptable, podrán ingresar a la profesión y encontrarán su lugar enseñando a generaciones de los niños más vulnerables.

Del mismo modo, la información pública sobre los resultados de las instituciones formadoras de profesores será incompleta si es que no se delimita el nivel mínimo de exigencia referido. Vale la pena aquí hacer una analogía con el sistema nacional de evaluación de logros de aprendizaje a nivel escolar (SIMCE), que no solo informa los puntajes promedio de cada escuela sino el porcentaje de estudiantes que no logra los niveles mínimos esperados. El proyecto de ley de Aseguramiento de la Calidad del Sistema Escolar que está en discusión en el Congreso, incluso establece un plazo después del cual las escuelas que no logran superar los estándares de aprendizaje esperados serán cerradas. Resulta paradójico que el sistema de rendición de cuentas sea justamente severo en el caso de los establecimientos escolares del país, y laxo respecto a las competencias mínimas a alcanzar por los nuevos profesionales del sector, dignos de la fe pública del caso, y por las que debiera velar tanto el sistema de aseguramiento como cada institución formadora de los profesores.

Un segundo problema respecto al examen al egreso, es que se restringe a evaluar solo conocimientos disciplinarios. Esto choca de frente con la experiencia internacional disponible acerca de evaluaciones de profesores iniciales como con el núcleo de la literatura de corriente principal sobre cuáles son los conocimientos y competencias que caracterizan la excelencia docente en el siglo XXI ²², y es especialmente poco recomendable para otorgar una asignación de excelencia pedagógica inicial. Si bien el dominio de las disciplinas que se enseñarán puede ser considerado un requisito mínimo, este no basta para asegurar un desempeño adecuado enseñando dichas disciplinas, ni menos para garantizar “excelencia” pedagógica. Adicionalmente, y al igual que con el artículo 46

²² Ver por ejemplo la serie Praxis en Estados Unidos, que combina pruebas de conocimientos disciplinarios, conocimientos pedagógicos, desempeño inicial (Praxis III). Adicionalmente varios estados solicitan haber aprobado Praxis I –que mide habilidades académicas generales de comprensión de lectura, producción escrita y matemáticas para ingresar a un programa de formación en pedagogía. Asimismo, en la literatura sobre competencias definitorias de la profesión docente, Shulman (1987), Darling-Hammond & Branson (2005), Ingvarson (1998)

G de la Ley General de Educación, el mensaje para educadores y para la sociedad es que no hay un conocimiento específico a la profesión y que basta con conocer el contenido a enseñar para hacerlo bien y ser premiado por excelencia. Esto es abiertamente contradictorio con los propósitos de atraer los mejores talentos a la profesión docente y fortalecerla en general. Por otro lado, mucho mejoraría esta asignación de excelencia si para otorgarla se combinara con evaluaciones de desempeño al cabo del primer año de enseñanza o con evaluaciones de competencias o conocimientos pedagógicos al egresar o titularse.

En aras de la equidad de las oportunidades que se ofrecen a los escolares del país, es urgente complementar las medidas anunciadas con otras en que sea más claro y visible el compromiso del estado por otorgar garantías de un mínimo de preparación de los docentes que ejercen en las salas de clases del país, sin importar dónde éstas se ubiquen. Asimismo, si se quiere acortar y no profundizar la brecha de aprendizaje entre los escolares de distintos niveles socioeconómicos, es necesario generar incentivos y apoyos para que el esfuerzo que significará atraer a profesores con mayor potencial y preparación, vaya a las escuelas que más los necesiten.

Lo anterior exigiría ir más allá de instrumentos de mercado, combinándolos con los instrumentos de la política en forma menos tímida que lo que mostró la evolución de década y media analizada, para impulsar al conjunto de la institucionalidad formadora de profesores en la dirección de lo que el problema de las capacidades docentes demanda, tal cual ha sido interpretado y largamente madurado por el campo de políticas públicas en educación del país, así como refrendado por la evidencia internacional comparada.

Referencias.

Avalos, B. (2002) *Profesores para Chile. Historia de un Proyecto*. Santiago: Ministerio de Educación.

Avalos, B. (2010) Formación Inicial Docente en Chile: calidad y políticas, en C.Bellei, D. Contreras, P. Valenzuela (editores) *Ecos de la Revolución Pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago: Universidad de Chile, UNICEF.

Avalos, B., C. Matus (2010) La formación inicial docente en Chile desde una óptica internacional. Informe Nacional del Estudio Internacional IEA-TEDS-M. Santiago: MINEDUC.

Barber, M., Mourshed, M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño para alcanzar sus objetivos*. PREAL.

Bellei, C. Contreras D. y Valenzuela, J.P. (editores) (2008) *La Agenda Pendiente en Educación: profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura*

de las educación chilena, Programa de investigación en Educación Universidad de Chile/ UNICEFF, Santiago, Chile.

Bellei, C., J.P. Valenzuela (2010) ¿Están las condiciones para que la docencia sea una profesión de alto estatus en Chile?, en S. Martinic, G. Elacqua (editores), *¿Fin de Ciclo? Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo*. Santiago: UNESCO-OREALC, PUC.

Bravo, D; Falk, D; Gonzales, R; Manzi, J; Peirano, C (2008). *La relación entre la evaluación docente y el rendimiento de los alumnos: Evidencia para el caso de Chile*. Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile y Centro de Medición MIDE UC, Escuela de Psicología, P. Universidad Católica de Chile. Chile.

Bourdieu, P. J.C. Passeron (1964) *Les héritiers. Les étudiants et la culture*. Paris : Ed. de Minuit.

Bourdieu, P. (1979) *La Distinction. Critique sociale de jugement*. Paris: Ed. de Minuit.

Brunner J.J. (2009) *Educación Superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Castillo, J. y Cabezas, G. (2010): Caracterización de Jóvenes Primera Generación en educación superior. Nuevas Trayectorias hacia la equidad educativa. *Calidad en la Educación*, Consejo Nacional de Educación, nº 32, pp. 43- 76.

CEPPE (2009) Estado del Arte y Antecedentes Nacionales e Internacionales sobre formulación de estándares. Santiago: P. Universidad Católica de Chile.

CNAP (2003): Documento de Trabajo: sedes de instituciones de educación superior en Chile.

Clark, B. (1983) *The Higher Education System. Academic organization in cross-national perspective*. University of California Press.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006), *Informe Final*. Santiago.

Contrucci, I., M.I. Jeldes (2009), Acreditación de carreras de educación general básica. Informe de Práctica. Mimeo (no publicado). Santiago: Instituto de Sociología – CEPPE, PUC.

Cox, C. (2007) Educación en el Bicentenario: dos agendas y calidad de la política. *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 40, Facultad de Educación, P. Universidad Católica de Chile.

Darling-Hammond, L., J. Bransford (eds) (2005) *Preparing teachers for a changing World: what teachers should learn and be able to do*. San Francisco: Jossey Bass.

De los Ríos, D. J.P. Valenzuela, C. Bellei & A. Sevilla (2009) Datos cuantitativos sobre la Profesión Docente en Chile, Documentos de Orientación para Políticas Públicas, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

Elmore, R. (2010) *Mejorando la escuela desde la sala de clases*. Santiago: Fundación Chile.

Varas, L. P.Felmer, G.Galvez, R.Lewin, et.al, (2009) Oportunidades de preparación para enseñar matemática de los futuros profesores de educación general básica. Santiago: CIAE Universidad de Chile.

Floud, J., W.Scott (1962) Recruitment to teaching in England and Wales, en A.H.Halsey, J.Floud and C.A.Anderson (editores) *Education, Economy and Society*. New York: The Free Press.

Grindle, M., J.W.Thomas, (1991) *Public Choice and Policy Change. The Political economy of Reform in Developing countries*. John Hopkins University Press.

Ingvarson, L. (1998) Teaching standards: foundations for professional development reform, in, A.Hargreaves, A.Lieberman, M.Fullan, and D.Hopkins (eds.) *International Handbook of Educational Change*. Dordrecht, Netherland: Kluwer Academic.

Kingdon, J. (2003), *Agendas, alternatives, and public policies*. Second Edition. New York: Longman.

Larrañaga, O., C.Peirano, D.Falck (2009) El sector municipal en el sistema educacional Chileno, en M.Marcel, D.Raczynski (eds.) *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago: CIEPLAN, Uqbar Editores

Manzi, J. (2010) Programa INICIA: fundamentos y primeros avances, en C.Bellei, D. Contreras, P. Valenzuela (editores) *Ecos de la Revolución Pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago: Universidad de Chile, UNICEF.

Meckes, L., M.Bascopé (2010), Distribución inequitativa de los nuevos profesores mejor preparados: características de origen y destino laboral de los egresados de pedagogía básica. Trabajo presentado en el Primer Congreso Interdisciplinario de Investigación en Educación. Santiago. HYPERLINK "http://www.ciie2010.cl" www.ciie2010.cl.

Meller, P. (2010) *Carreras universitarias. Rentabilidad, selectividad y discriminación*. Santiago: Uqbar Editores.

MINEDUC (2005) *Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente*. Serie Bicentenario. Santiago.

Núñez, I. (2010) *Las Escuelas Normales: una historia de fortalezas y debilidades, 1842-1973*. Santiago: *Revista Docencia*.

OCDE (2004) *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*. Paris.

Panel de expertos para una educación de calidad (2010) *Informe final. Propuestas para fortalecer la profesión docente en el sistema escolar Chileno*. Santiago: Ministerio de Educación.

Ruffinelli A., Sepúlveda L. (2005). Sistematización de la Oferta de Programas Especiales de Pedagogía en Educación Básica de las Instituciones de Educación Superior Chilenas. Santiago: CIDE, Universidad Alberto Hurtado.

Shulman, L. (1987) Knowledge and teaching: foundations of the new reform, *Harvard Educational Review*, 57 (1), 1-22.

Telias A., J.P.Valenzuela (2008) Caracterización laboral de los docentes de educación básica con estudios superiores no tradicionales, mimeo, Núcleo Iniciativa Científica Milenio, Universidad de Chile. (Trabajo presentado al Encuentro Nacional de Investigadores en Educación, ENIN, Concepción, 2008).

Vergara, C., C.Ulloa (2009), Plataforma institucional y oferta de carreras de educación: evolución reciente de instituciones, carreras y matrículas de la formación de profesores. Mimeo (no publicado). Santiago: Informe CEPPE.

