



Facultad de Educación

Formación Inicial Docente en la Ley 20.903 (SDPD):
Tensiones entre un modelo de formación nacional y un modelo con sello propio

Asociado al Proyecto FONDECYT de Iniciación N° 11170663

Tesis - Artículo para optar al grado de Magíster en Política Educativa

Por
Mónica Díaz Navarro

Docente guía: Ma. Beatriz Fernández, CIAE Universidad de Chile
Docente informante: Andrea Ruffinelli, Universidad Alberto Hurtado

Santiago, Chile
Junio 2019

Formación Inicial Docente en la Ley 20.903 (SDPD)¹: Tensiones entre un modelo de formación nacional y un modelo con sello propio

Initial Teacher Training in Law 20.903 (SDPD): Tensions between a national training model and a model with its own hallmark

Monica Díaz Navarro

Se indagó en las respuestas que dieron las jefaturas de carreras de pedagogía, a los requisitos que impone a la formación inicial docente la ley 20.903 (2016) que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, de dos universidades regionales con características disímiles, ubicadas en el Norte y Sur de Chile. Se recurrió a la perspectiva teórica de “policy enactment” y se aplicó una metodología cualitativa de análisis de contenido a las respuestas a una entrevista semiestructurada que dieron las jefaturas mencionadas. Los resultados del análisis indicaron que los formadores de docentes responden de manera paulatina y con algunos reparos a los requisitos que afectan y tensionan en particular a los sellos formativos institucionales como consecuencia de los mecanismos de estandarización presentes en la ley entre una universidad pública y una privada.

Regulación a la Formación Inicial Docente, Puesta en práctica, Accountability, Estandarización, Sellos formativos, Educación de Calidad.

Abstract

It was inquired into the answers given by the academic coordinators, to the requirements imposed on the initial teacher training law 20,903 (2016) that creates the Teacher Professional Development System, of two regional universities with dissimilar characteristics, located in the North and South of Chile. The theoretical perspective of "policy enactment" was used and a qualitative methodology of content analysis was applied to the responses to a semi-structured interview given by the aforementioned coordinators. The results of the analysis indicated that teacher trainers respond gradually and with some qualms to the requirements that affect and stress in particular teacher education hallmark as a result of the standardization mechanisms present in the law between a public and a private university.

Regulation to Initial Teacher Training, Implementation, Accountability, Standardization, Training Hallmark, Quality Education.

1.- Introducción²

A partir de la década del 80 en Chile, en el contexto de imposición de reformas neoliberales en el sistema educativo, las instituciones formadoras de docentes se desarrollaron con una lógica de autonomía y desregulación (Ruffinelli, 2016). Como consecuencia en las últimas décadas, ha sido necesario establecer sistemas de rendición de cuentas basados en estándares que permitan establecer referentes de calidad educativa (CPEIP, 2012). Estos cambios han transcurrido en los últimos 30 años de manera gradual y se han expresado en políticas de rendición de cuentas en distintos niveles, los que se iniciaron con el establecimiento de pruebas estandarizadas (PER, SIMCE e INICIA). En

¹ Sistema del Desarrollo Profesional Docente

² Este trabajo fue financiado por CONICYT/FONDECYT INICIACIÓN N°11170663.

el área de formación docente, desde finales de los 90 en adelante, se han instituido de manera progresiva estándares, que combinan medidas de presión y control (Sotomayor & Gysling, 2011) para alcanzar logros en el rendimiento de los aprendizajes en el sistema escolar, que han orientado y afectado el funcionamiento de las universidades formadoras.

La evidencia internacional señala que la calidad de la formación inicial de profesores resulta clave en el proceso educativo del estudiantado (Barber & Mourshed, 2008) incidiendo fuertemente en la valoración y atracción de estudiantes hacia las carreras de educación (Crisóstomo, 2015). Del mismo modo, estudios de FID a nivel internacional (Eurydice, 2002, 2004, 2006; OECD, 2004, 2009, 2011; UNESCO, 2006, 2007), concluyen que los programas se encuentran alejados de una realidad educativa en continuo cambio y a su falta de adaptación a la complejidad de la sociedad actual que exige iniciativas y propuestas diversas. Ante estas problemáticas, las políticas educativas implementadas, en diferentes contextos internacionales, se enfocan hacia mejorar la calidad de la FID con tres énfasis: mejoras en los currículos de formación, atracción de mejores estudiantes a las carreras de pedagogía, mejoramiento del estatus profesional en términos simbólicos y materiales, y por último el establecimiento de políticas de estandarización, mediante la instalación de evaluaciones basadas en estándares de desempeño (Vaillant & Manso, 2012).

Al respecto a nivel internacional se aprecia una tendencia a la regulación y estandarización de la FID (Fernández, 2018). Esta tendencia es propia del movimiento global de reforma educativa (Sahlberg, 2011), que se ubica en la lógica de políticas de “Segunda Vía” (Hargreaves & Shirley, 2012) de estándares, mercado y rendición de cuentas. En este contexto de reformas globales el Estado dispone de recursos para la puesta en práctica de las políticas y cumple la función de evaluador de los resultados educativos: la medición, la estandarización y la rendición de cuentas son los medios a través de los cuales se concibe la mejora en calidad y la eficiencia en los sistemas educativos (Ball, 2010).

Estas medidas se han desarrollado gradualmente en Chile, se iniciaron con el Programa de Fortalecimiento de la FID en 1997 desde la llegada de los gobiernos democráticos para elevar la calidad de la formación del profesorado (Gómez, 2014). Luego, las medidas continúan con la publicación de Estándares Orientadores (pedagógicos y disciplinarios) para Egresados de Carreras de Pedagogía en Educación básica (2011), Parvularia y Media (2012) y Educación Especial (2014) y recientemente, con la promulgación de la Ley 20.903 (2016) que crea el SDPD, que incorpora regulaciones a la FID y avanza en la perspectiva de la estandarización como requisito.

La Ley 20.903 (2016) norma y regula el ingreso a las instituciones formadoras, el desarrollo de los programas de formación y el posterior desempeño profesional en el sistema escolar chileno. Incluye el aumento de los requisitos de selectividad, la renovación de los Estándares Orientadores para Egresados de Carreras de Pedagogía, la acreditación obligatoria de programas de formación y la aplicación de dos pruebas diagnósticas a los estudiantes.

En la puesta en práctica (Avelar, 2016) de la ley, confluyen una serie de actores cuya responsabilidad es convertir en acciones las exigencias a la FID con la estandarización de prácticas en las instituciones universitarias sobre las que opera. Cabe preguntarse entonces, cómo las universidades abordan estos aspectos y en específico, las

jefaturas de carrera que lideran los programas de formación, y desde su realidad y contexto interpretan y responden a los desafíos que propone la ley. Lo anterior pone de manifiesto la complejidad de la formación del profesorado, en cuanto a la participación de múltiples actores y discursos en juego (Gómez, 2014), la diversidad de contextos en donde se desarrolla y el nivel de responsabilidad asignado a este ámbito en el contexto global de la educación.

Para Ávalos (2014), los estándares para la formación del profesorado pueden transformarse en una oportunidad. En primer lugar, permiten evitar que los currículos se expresen como una acumulación de saberes fragmentados y descontextualizados, que a su juicio ha sido característico en los programas chilenos. En segundo lugar, podría ayudar a convocar al diálogo entre formadores y consensuar un currículo con coherencia interna y externa. Por último, posibilitaría la reflexión deliberativa respecto a cómo las demandas del desempeño laboral orientarían el trabajo de los formadores de profesores y ayudaría a crear comunidad, particularmente si los docentes del sistema escolar son parte de esas conversaciones.

La experiencia nacional e internacional, sin embargo, también alerta acerca del riesgo de que los modelos basados en estándares se transformen en prescripción de programas de asignaturas diseñados de manera centralizada, para su posterior implementación por académicos universitarios, que confluya en una suerte de homogeneización formativa que pase por alto la riqueza de los territorios y de la cultura en contexto local (Fernández, 2016). Desde una perspectiva se sostiene que uniformar las metas, contenidos, estrategias de enseñanza y evaluaciones es una forma de asegurar igualdad de exigencias entre universidades y entre una misma asignatura. Esta perspectiva, sin embargo, podría no permitir a los futuros docentes observar y comprender el razonamiento pedagógico, ni entender cómo se contextualiza la enseñanza y el rol del docente para la mejora continua. Además, generar igualdad de oportunidades implica ofrecer diferenciación en la mediación pedagógica (Avalos, 2014) y una FID de calidad debiese preparar a los profesionales para trabajar en la complejidad, a través del diseño de diversas estrategias y conocimientos al servicio de los aprendizajes de todos los estudiantes del sistema escolar.

Es de interés de este artículo indagar y profundizar el ámbito de FID de la ley del SDPD, que establece una serie de requisitos y mayor rendición de cuentas a las universidades que imparten pedagogías. Estos requisitos podrían afectar de diferentes modos a las universidades que se ubican en diferentes contextos y territorios, pudiendo generar proyectos institucionales que respondan a las demandas de la población y el sistema educativo local. El objetivo de este artículo fue *indagar en las posibles tensiones y respuestas de las instituciones universitarias en la puesta en práctica del SDPD, a través de las opiniones de jefaturas de carreras de pedagogía desde sus particularidades y contexto en el que se desarrollan sus proyectos formativos.*

Dos preguntas guiaron este análisis: ¿Cómo interpretan los formadores docentes de dos universidades regionales, el aumento de selectividad, estandarización y rendición de cuentas propuestos por la Ley 20.903 del SDPD? y ¿Cómo estos formadores de docentes responden al aumento de selectividad, estandarización y rendición de cuentas propuestos por la ley a la FID desde sus contextos locales?

Este estudio permitió profundizar en el conocimiento y análisis de la diversidad de propuestas formativas de las instituciones de educación superior expresadas no solo en los sellos instituciones declarados a través de los perfiles de egreso del profesorado que forman, sino también a través de las opiniones que declaran las jefaturas de carreras de dos universidades regionales que imparten pedagogía en Chile.

Estos aspectos son relevantes de abordar porque la ley 20.903, si bien constituye un constructo nacional de sistema de desarrollo docente, se despliega a nivel nacional con diferencias que tienen relación con la diversidad de nuestro territorio nacional, que se vincula con la cultura local, el contexto y las necesidades del sistema educativo regional. La consideración de este componente regional en los desafíos de abordaje de la política puede contribuir a profundizar en el conocimiento de las múltiples dinámicas con las que las facultades de educación responden a los desafíos que impone la ley, identificando elementos facilitadores y dificultades en la puesta en práctica a nivel institucional.

2.- Contexto de Política

La ley 20.903 (2016) que da origen al SDPD, tiene como propósito “dignificar la profesión docente, apoyar su ejercicio y aumentar su valoración para las nuevas generaciones” (CPEIP, 2017, p. 8), al servicio del logro de aprendizajes significativos en el estudiantado y da origen a una política que crea un sistema que regula e integra en un solo cuerpo legal la FID, el ingreso al ejercicio de la docencia y el desarrollo de una carrera profesional.

Esta Ley propone responder a una serie de problemáticas que han afectado al profesorado en Chile, desde los años 80 en adelante, como consecuencia del “shock neoliberal” que originó una creciente desregulación que afectó al sistema educativo. El decreto de 1981 no solo permitió la creación de nuevas instituciones de educación superior, sino que también estableció que la formación docente no era de nivel universitario. Por lo tanto, la formación docente se trasladó ampliamente a los institutos profesionales, que para 1985 absorbían casi la mitad de matrícula en formación docente, mientras para otras carreras estos institutos capturaban solo el 13% de la matrícula (Elacqua, Hincapie, Vegas, Alfonso, 2018).

Los gobiernos democráticos continuaron la senda neoliberal (Inzunza, Assaél, Scherping, 2011) y a mediados de la década del 90, entre los años 1997 y 2002, las políticas de mejoramiento en formación de profesores empezaron con el Programa de Fortalecimiento de la FID. Este programa destinó recursos públicos a las instituciones para mejorar su currículum y prácticas y creó un sistema de apoyo desde el MINEDUC. Si bien en el contexto de este programa se eliminó la formación docente on line, este programa no constituyó una medida centrada en rendición de cuentas, para este momento, en tanto, el año 2004 se implementó la Evaluación Docente.

El año 2008, como una forma de monitorear la calidad de la formación de los estudiantes de pedagogía y, en el contexto de avance de las regulaciones, se inició la aplicación de la prueba INICIA. La prueba tuvo por propósito generar información que retroalimentara a las instituciones vinculadas con la FID. Sin embargo, esta evaluación presentó algunos obstáculos: el primero, haber realizado la prueba sin discusión previa de sus contenidos con las instituciones formadoras lo que implicó que el instrumento careció de legitimidad; segundo, haber iniciado su aplicación sin considerar

la formulación de estándares; tercero, los resultados se comunicaban públicamente y fueron utilizados para generar rankings de universidades y, por último, por su carácter voluntario para estudiantes e instituciones, sus resultados no reflejaron de forma representativa la realidad de la formación de las pedagogías en el país (García-Huidobro, 2011). Estas iniciativas reciben críticas porque se focalizaron en el control y la rendición de cuentas (Montecinos, 2014).

Respecto a la oferta de programas de carreras de pedagogía, entre los años 2000 y 2009, alcanzó un explosivo incremento en torno al 200% (Divesup), lo que significó más de 1.500 programas de formación y más de 120.000 estudiantes en 10 años, tendencia que se detuvo a partir del 2013, probablemente a causa de las medidas de regulación e incentivos (estándares, prueba INICIA, beca vocación de profesor y sus condiciones) (Ruffinelli, 2016).

La alta masividad de los programas de pedagogía estuvo acompañada de baja selectividad. En las nuevas universidades privadas chilenas el 47% de los estudiantes ingresó en el 2016 sin necesidad de rendir la Prueba de Selección Universitaria (PSU), mientras que en las universidades tradicionales ingresó un 28% de los estudiantes y de los estudiantes que rindieron la PSU, el puntaje promedio fue 560 puntos en las nuevas universidades privadas y 597 puntos en las universidades tradicionales (Elacqua et.al, 2018). De acuerdo con datos del año 2015, coexistían programas de pedagogía con y sin aplicación de procesos de selectividad, lo que se tradujo en 93.000 estudiantes de carreras de pedagogía que se distribuían en 70 instituciones de educación superior (47 acreditadas) y en 863 programas, de los cuales 363 estaban acreditados por 4 años o más y 240 no obtuvieron acreditación. Respecto del ingreso, en promedio lo hicieron 17.500 estudiantes, de los cuales se titularon alrededor de 15.000, y de éstos, “aproximadamente un tercio ingresó al ejercicio profesional al año siguiente del egreso, aunque con una alta tasa de deserción en los primeros 5 años” (Bachelet, 2015, p.4).

Frente al diagnóstico señalado junto a un intenso debate político, el año 2016 se aprueba la ley del SDPD, que regula la oferta y un sistema formativo universitario de calidad. Esto implica cambios importantes para la FID. En *primer* lugar, para resolver la desregulación y crecimiento de entidades formadoras de todo tipo, establece que la formación de los profesionales de la educación les corresponderá sólo a las universidades acreditadas, cuyas carreras y programas de pedagogía también cuenten con acreditación. El Consejo Nacional de Acreditación será la única institución del Estado que cumplirá el rol acreditador y las exigencias estarán referidas a la calidad de la infraestructura y el equipamiento, a la existencia de cuerpos docentes idóneos, a prácticas tempranas y progresivas, a la aplicación de evaluaciones diagnósticas y de medio término, a dispositivos de seguimiento y apoyo al proceso formativo del estudiantado, exigencias de coherencia entre un itinerario formativo y el perfil de egreso y a la existencia de convenios con establecimientos educativos que aseguren un vínculo más sólido y estable entre ambas instituciones formadoras (Ruffinelli, 2016). Para efectos de otorgar la acreditación a las carreras de pedagogía, se establecen criterios y orientaciones básicos de manera que en abril del 2019 todas las carreras de pedagogía estén acreditadas al igual que las instituciones que las imparten, de lo contrario, no podrán matricular alumnado.

En *segundo* lugar, regula los criterios que las universidades previamente establecieron cuando llegaron a exigir mínimos puntajes en las pruebas de selección e incluso no exigirlos. Por lo anterior, se exige la rendición de la Prueba de Selección

Universitaria (PSU) y puntajes de acuerdo con un percentil determinado o estar en posición dentro del ranking de promedios de notas de enseñanza media o haber aprobado algún programa de acceso a la educación superior, impartido por las universidades y reconocido por el Mineduc como por ejemplo el programa PACE (Programa de Acompañamiento de acceso efectivo a la Educación Superior).

Estas exigencias de ingreso se aplicarán de manera progresiva a los procesos de selección en tres cortes de tres años cada uno. De esta manera, para el año 2017 el puntaje PSU se estableció en el percentil 50 o superior (500 puntos aproximados) o estar en el 30% superior del ranking de notas o haber aprobado un programa de acceso y haber rendido la PSU. Al año 2020 el puntaje PSU se ubicó en el percentil 50 o superior (525 puntos aproximados) o estar en el 20% superior del ranking de notas o estar en el 40% superior y ubicarse en el percentil 50 o superior en la PSU (500 puntos aproximados) o haber aprobado un programa de acceso y haber rendido la PSU. Y Finalmente, al año 2023 el puntaje PSU se ubicó en el percentil 70 o superior (550 puntos aproximados) o estar en el 10% superior del ranking de notas o estar en el 30% superior y ubicarse en el percentil 50 o superior en la PSU (500 puntos aproximados) o haber aprobado un programa de acceso, haber rendido la PSU y estar en el 15% superior del ranking de notas (CPEIP, 2017).

En *tercer y último* lugar, regula la calidad de los egresados con la incorporación de dos evaluaciones de tipo censal al estudiantado de pedagogía, una de carácter diagnóstica al inicio de la carrera (a cargo de las propias universidades) y otra un año antes de finalizar (en reemplazo de la prueba INICIA) (Art 27, Ley – 20.903, 1 de abril del 2016). Esta medida tiene el propósito de reconocer la responsabilidad de las instituciones formadoras sobre los resultados del estudiantado y obliga a implementar remediales cuando no se cumpla lo esperado. Los resultados de estas evaluaciones serán de carácter referencial y formativo para los estudiantes y la universidad deberá establecer acciones de nivelación y acompañamiento, para aquellos estudiantes que obtengan bajos resultados en estas mediciones (Ruffinelli, 2016). La segunda evaluación diagnóstica será rendida por los estudiantes como requisito para obtener el título profesional correspondiente, y medirá los estándares pedagógicos y disciplinarios definidos por el Ministerio de Educación y aprobados por el Consejo Nacional de Educación. Los resultados de esta evaluación, agregados y por institución, deberán ser publicados. El Ministerio de Educación, anualmente, deberá entregar a la Comisión Nacional de Acreditación información sobre la aplicación y resultados de las evaluaciones diagnósticas señaladas.

3.- Marco Conceptual

3.1. Estándares, estandarización y rendición de cuentas

Sotomayor y Gysling (2011) señalan, que el término estándar define tanto un criterio fijo respecto del cual se juzga el resultado o puede ser también el logro obtenido. Esta definición puede ser de excelencia o puede ser básica. Puede tener una forma cuantitativa como producto de un proceso de puntos de corte (por ejemplo, un determinado puntaje en una escala de evaluación) o puede ser cualitativa, descriptiva o indicativa de determinados ámbitos. Los estándares pueden tener como referencia los inputs del proceso (estándares de contenido), los outputs del proceso (estándares de desempeño) o los procesos mismos (estándares de oportunidades).

Los estándares de aprendizaje relacionados con el diseño curricular se denominan “estándares de contenido”, definen lo que los estudiantes deben saber, valorar y poder hacer como meta educativa. Aquellos relacionados con las evaluaciones nacionales o estaduales que miden los resultados del proceso, denominados “estándares de desempeño”, describen lo que efectivamente saben y pueden hacer los estudiantes (Sotomayor & Gysling, 2011).

En el caso de estándares en FID se asocian a presiones directas e indirectas hacia las instituciones formadoras, en términos de sus rediseños curriculares y la asignación de recursos para los distintos proyectos de mejoramiento (Gómez, 2014).

Estandarización, sin embargo, no es lo mismo que tener una política de estándares (Sotomayor et.al, 2011). Una política educativa basada en estándares es una agenda explícita de acciones concertadas para lograr mejoramientos significativos en la calidad educativa. Dado que los estándares pretenden movilizar el sistema a su mejoramiento, se debe contemplar como aspecto principal en su definición que estos sean expresión de un amplio acuerdo político que incluya acciones para conseguir su logro. Esto es clave, porque compromete la sostenibilidad de los estándares y de la política basada en ellos.

Darling-Hammond (2007-2010), por su parte, critica la política norteamericana basada en estándares, al señalar que los países con mejores resultados en las pruebas internacionales no usan las pruebas para hacer *ranking* o castigar a las escuelas, sino para apoyar el mejoramiento. Además, centran sus mediciones en el desarrollo del pensamiento crítico y la resolución de problemas, y focalizan sus esfuerzos en fortalecer la profesión docente y los procesos de formación. Los cambios educativos no ocurren si se utilizan los estándares solo como mecanismos de control; ellos deben ser parte de un sistema articulado de dispositivos que mejoren los aprendizajes. El engranaje fundamental de este sistema son las capacidades docentes (Elmore, 2003; Bolívar, 2003; OCDE, 2009).

En FID, los estándares se relacionan con procesos de regulación que operan en los programas de formación o sobre las capacidades de los futuros profesores. En el primer caso, los mecanismos privilegiados son la aprobación de los programas de formación y la acreditación, en el segundo, los procesos de certificación y de registro de nuevos profesores (Sotomayor et.al, 2011).

En los procesos de regulación basados en estándares, estandarización y rendición de cuentas, el Estado cumple un rol evaluador del sistema de educación superior privado y desregulado, para influir en la calidad educativa (Feldfeber, 2007) como en el caso chileno. El rol del Estado varía entre sistemas educacionales de acuerdo con las características de la relación entre Estado y mercado. En una relación en el que se confía más en el mercado, se minimiza la acción del Estado y la evaluación se utiliza como sistema de información para *rankear* las instituciones e informar la demanda, dejando que el mercado regule la calidad. Si se considera que el mercado informado no es un mecanismo suficiente –o desde otra perspectiva, pertinente– para regular la calidad, el Estado realiza otras acciones que pueden vincularse con sistemas de incentivos y control, o sistemas de apoyo y promoción, y distintas combinatorias de estos. Así, el Estado evaluador puede tomar diversas formas, es decir, puede ejercer una mayor o menor intervención regulatoria y, consiguientemente, puede operar con una mayor o menor

autonomía de las instituciones que ofrecen el servicio. El punto de discusión es cuánta injerencia debe tener el Estado en la regulación de la calidad, cuánta confianza debe depositarse en las agencias del sistema para autorregular esta calidad y quiénes pueden entrar al mercado universitario (Brunner, 2006).

La rendición de cuentas con altas consecuencias ha llevado a una homogeneización de las políticas educativas en un contexto altamente privatizado (Falabella, 2014) a nivel mundial, que promete soluciones estandarizadas a costos cada vez más bajos para aquellos que desean mejorar la calidad y la efectividad de la escuela (Sahlberg, 2011) a través del mayor control, la consecuencia más visible de la rendición de cuentas es la estandarización de los procesos educativos y pedagógicos.

Respecto de la rendición de cuentas, para Falabella (2016), existen diferentes modos o enfoques. El primero, se denomina de responsabilización estatal o burocrática, ligado al Estado de bienestar, el foco está puesto en el control de las condiciones de entrada del sistema no en los resultados y se vincula a proyectos de educación pública y al docente se le otorga confianza por su experiencia y autoridad. El segundo enfoque de responsabilización por desempeño es en el que las escuelas suelen tener mayor grado de autonomía y rinden cuentas al Estado por su desempeño en las evaluaciones nacionales. Y el tercer enfoque, de responsabilización profesional se refiere a una rendición de cuentas orientada hacia las comunidades educativas (accountability interno) que depende del desarrollo de las capacidades profesionales dentro de la escuela, la política en este caso está orientada a la obtención de altos estándares en la formación docente y en las barreras de entrada, junto a un alto status social de la profesión con condiciones laborales atractivas. Las regulaciones del SDPD en formación docente se enmarcan en el segundo enfoque de los propuestos por Falabella (2016), entregándose autonomía desde el Estado a las instituciones formadoras docentes, pero estableciendo estándares para estudiantes de pedagogía y evaluando el desempeño de la formación docente a través de los resultados en la prueba nacional diagnóstica y el cumplimiento de los indicadores de acreditación.

3.2. Perspectivas de análisis de políticas

Este artículo considera dos perspectivas para el análisis de políticas de formación inicial docente: la perspectiva de la puesta en práctica (policy enactment) de Stephen Ball (2012) y el Modelo de análisis del Accountability para la Formación Inicial Docente (Cochran-Smith, Cummings, Stringer, Burton, Chang, Fernández, Miller, Sánchez & Baker, 2018) MOAFID. En primer lugar, Ball propone una forma de abordar las políticas educativas bajo el supuesto de que ellas se ponen en práctica (policy enactment), no se implementan tal y como el legislador se lo planteó, como un mandato desde afuera, sino más bien las políticas tienen múltiples interpretaciones producto de las interacciones sociales de los actores en torno a los sentidos de la política. Propone que las políticas se entiendan como procesos que son, de manera muy heterogénea y constante, sujetas a interpretaciones, que dependerán del contexto en el que se practican y que son puestas en “acto” más que “implementadas”, desde un enfoque tradicional y lineal. En esta perspectiva, Ball propone definir las políticas de acuerdo con tres niveles: como texto, como discurso y como puesta en acto. Llevar a la práctica una política implica, entonces, un proceso de interpretación y traducción (Ball, 2012) para observarla en acción rastreando cómo fuerzas políticas y sociales, instituciones, personas, eventos, intereses y

azar se entremezclan (Ball, 2012). En relación con el contexto, este se refiere a la importancia de los aspectos históricos, institucionales, sociales y su ubicación en el sistema educativo local, y al mismo tiempo, cómo el contexto incide y determina las diferentes formas en que se expresa y configura la complejidad de los procesos discursivos en la voz de los actores implicados.

La revisión de estudios internacionales de políticas en educación superior y FID que utilizan la perspectiva del policy enactment, indica que dichos estudios son menos comunes que los que se centran en las escuelas (Fernández, 2018). Dichos estudios se centran en las múltiples y complejas formas en que se ponen en práctica las políticas educativas en los programas de educación superior y de FID. Exploran la implementación de políticas de accountability (Bell & Youngs, 2011; Cochran-Smith et al., 2013), reforma de programa (Fuchs, Fahsl, & James, 2014; Browne-Ferrigno, 2013; Heimans, 2012; Colbeck, 2002; Yu, 2015; Clapham, & Vickers, 2017; Savelyeva, 2014) y políticas de acceso (Cleland et al., 2015; Wilkins, 2014). Los hallazgos indican que los aspectos claves para el proceso de puesta en práctica de políticas son las creencias, los recursos y la comunicación de los individuos, la cultura institucional y los contextos (Fernández M. B., 2018), en definitiva, la promulgación de una política en cada institución, es diferente según su propia historia y recursos (Bell & Youngs, 2011; Cleland et al., 2015; Colbeck, 2002), en esto radica la importancia de abordar la FID en el ámbito de la ley 20 903 del SDPD para los dos casos de este artículo.

La segunda perspectiva, plantea que la FID, se constituye en un objeto de estudio que requiere de un aparato analítico acorde a su complejidad. Por esto, se recurrió al MOAFID, que considera al accountability en FID como un problema abordable desde distintos enfoques, de múltiples estrategias e iniciativas que coexisten y que permiten la profundidad de su análisis. El modelo se compone de tres grupos temáticos y de ocho dimensiones interrelacionadas (Tabla N°1), expresados implícita o explícitamente en documentos y herramientas de política (Cochran-Smith et. al., 2018) que permitieron abordar las pautas de entrevistas en su diseño y el análisis posterior de las respuestas que dieron las jefaturas de carreras de pedagogías consultadas.

| Tabla N°1. Modelo de Análisis del Accountability para la Formación Inicial Docente * | | |
|---|---|---------------------------------------|
| Grupos temáticos | Definición | Dimensiones |
| Fundamentos de la rendición de cuentas | La FID se base en ideales principios e intenciones que subyacen a la rendición de cuentas | Valores Propósitos Conceptos |
| El problema de la formación docente | La FID se construye como un problema que se debe resolver a través de debates amplios | Diagnóstico Pronóstico |
| Las relaciones del poder en la rendición de cuentas | La FID como política no es neutral depende de la distribución del poder | Control Contenido Consecuencias |
| *Adaptado de Cochran-Smith, Cummings, Stringer, Burton, Chang, Fernández, Miller, Sánchez & Baker, 2018 | | |

4.- Metodología

La metodología que se utilizó es de tipo cualitativa y de análisis de contenido que se aplicó a las respuestas que dieron 8 jefaturas de carreras de pedagogía de 2 universidades regionales, con la finalidad de indagar en sus opiniones respecto de los requisitos de la ley SDPD a la FID. Las instituciones seleccionadas corresponden a una submuestra de 10 universidades para el Estudio Exploratorio “Tensiones y continuidades de la Carrera Docente: Traducciones locales en los programas de pedagogía”, proyecto FONDECYT de Iniciación N° 11170663. Las jefaturas de carrera entrevistadas dirigen los programas de Educación Parvularia, Básica con menciones y Media en matemática y lenguaje, al igual que la muestra del proyecto FONDECYT.

Las universidades de este estudio se definieron con la aplicación de criterios a la Base de datos del año 2017 del Consejo Nacional de Educación que aseguraron características disímiles, con sellos formativos bien definidos, claramente reconocibles y por factibilidad de estudio (Tabla N°2).

| Tabla N°2. Definición de sub – muestra de dos casos (Universidades) | | |
|---|--|---|
| Criterios | Universidades | |
| Ubicación geográfica² | Norte UN | Sur US |
| Gratuidad | Si | No |
| Tipo de universidad por régimen de propiedad | Universidad Pública Estatal CRUCH | Universidad Privada |
| Selectividad por promedios de puntaje PSU 2015 (+, - ó = 550 puntos)³ | Alta selectividad | Baja selectividad |
| Años de acreditación (2-3 moderada, 4-5 media y 6 alta)⁴ | Media | Moderada |
| Tamaño de la institución según matrícula (+ ó – 15 mil)⁵ | Menor | Menor |
| Orientación | Laica | Religiosa |
| % de estudiantes por origen de dependencia educacional al año 2015 | 40,1% Municipalizado 59,0% Part. Subven. 0,35% Adm. Delegada 0,35% Part. Pagado | 28,6% Municipalizado 64,5% Part. Subven. 6,7% Adm. Delegada |
| Matrícula en Pedagogía 2017 | 300 - 320 | 80 - 200 |

La pauta de entrevista semiestructurada que se aplicó, se diseñó de acuerdo con los grupos temáticos del MOAFID, en 8 preguntas referidas al programa y 10 preguntas referidas a las nuevas exigencias a la FID. Las entrevistas fueron audiograbadas en

² https://www.bcn.cl/siit/nuestropais_15-4-2015

³ http://www.aequalis.cl/articulos/NuevaGeografia_cap01.pdf

⁴ https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-45652013000100005

⁵ http://www.aequalis.cl/articulos/NuevaGeografia_cap01.pdf

promedio de 90 minutos, las respuestas se revisaron mediante análisis de contenido (Cáceres, 2003) para “denotar tanto el contenido manifiesto como el contenido latente de los datos analizados” (p. 57). Las respuestas se codificaron con el software Atlas Ti de acuerdo a los grupos temáticos y dimensiones del MOAFID como categorías de análisis, por programa y universidad, para la identificación de códigos emergentes.

Las respuestas se aglutinaron en conjuntos homogéneos de material de similar sentido para llegar a la conceptualización o regla descriptiva que justificó su agrupamiento (Cáceres, 2003). Esto permitió identificar tendencias y relaciones para la interpretación de los resultados.

4.1. Sellos de los programas de pedagogía

Los sellos institucionales de los programas de pedagogías de la **UN**, refieren a una formación docente con pertinencia local y territorial que reconoce la presencia de culturas diversas como las de origen indígena y las migrantes de origen latinoamericano que se entremezclan con la población chilena, y que promueven el desarrollo y el mantenimiento del capital humano con identidad. En este sentido, asumen el respeto por la equidad y la construcción de una sociedad justa para una mejor convivencia.

Los valores que declaran se vinculan a una **visión humanista** del mundo e integral del hombre que forma docentes con un fuerte sentido de compromiso social con la región y el país. Promueve una formación basada en el pluralismo y la diversidad de ideas y reconoce la comprensión y la tolerancia a la diversidad como valores superiores para una convivencia democrática al interior de sus aulas.

Las JC reconocen que uno de los focos de la formación es desarrollar las actitudes profesionales, el trabajo en equipo, el liderazgo, la flexibilidad y el compromiso ético. El segundo foco se vincula con el desarrollo social e individual de los estudiantes de pedagogía para abordar la interculturalidad, construir una sociedad más respetuosa y equitativa cuya base sea la complementariedad más que la competencia. Y el tercer foco se relaciona al compromiso con el aprendizaje profesional, la reflexión y la investigación de la práctica.

Para la **US**, los sellos institucionales que identifican a los programas de pedagogía se fundamentan en una **visión religiosa** que relaciona a la educación con una acción transformadora de las personas.

Las JC de pedagogía de la US declaran que los egresados deben expresar en el ejercicio profesional una responsabilidad moral que busca servir a los demás para contribuir a la equidad y la justicia en las comunidades educativas. En segundo lugar, consideran el cuidado y conservación responsable del medio natural mediante el fomento de un estilo de vida saludable expresado en el curriculum académico; a la integridad, expresada en el compromiso con los valores de la honestidad, la verdad, la justicia y la rectitud moral y a la calidad, como principios de excelencia en particular en los procesos y resultados académicos. Y finalmente, la colaboración, como expresión de una actitud profesional del trabajo en equipo por sobre criterios de competencia egoísta.

Los programas de pedagogía de US valoran significativamente el potencial de sus estudiantes y responden por su formación al considerar su diversidad en los aspectos

curriculares y de admisión a través de la implementación de remediales que permiten resolver los desniveles de habilidades y conocimientos que pueden traer.

5.- Resultados.

5.1.- Interpretaciones al aumento de selectividad, estandarización y rendición de cuentas

Identificación del problema de la FID

En primer lugar, las jefaturas de carrera entrevistadas responden a la pregunta cuál es el problema del que se hace cargo la ley en FID. Al respecto, las jefaturas de UN interpretan a la *baja calidad y equidad de los resultados del sistema educativo* como parte del problema. El que se relaciona con la justicia social y con oportunidades para desarrollar a un sujeto diferente, que estudió en un sistema escolar que no ha sido equitativo para que la mayoría acceda a la formación universitaria y que se abra precisamente una oportunidad de un acceso distinto, esto con la nueva ley cambia. A la vez, reconocen que la ley propone *resolver problemas sociales estructurales* asociados al sistema escolar y uno de los objetivos que busca esta institución a través de sus procesos formativos es entregar herramientas para resolver la baja calidad y equidad de los resultados educativos.

En el caso de la US, las jefaturas de carrera investigadas interpretan el problema del que se hace cargo la ley como la *falta de valor y estatus social a la profesión docente*, porque ha sido subvalorada y carente de incentivos, por esta razón es que se ha puesto en el centro la calidad del docente que está en formación, como un nudo crítico. También declaran que la ley se construye en base a la desconfianza en los profesores, porque en el afán de querer mejorar se han generado más trabas, al concebir una FID y una carrera docente desde el monitoreo constante lo que se transforma en una carga más en el sentido del control permanente por ejemplo para acceder y optar a un mejor sueldo, lo que se interpreta como demasiada presión.

En ambas universidades los formadores reconocen los avances de la ley en FID positivamente. Sin embargo, consideran que *las estrategias de política declaradas son ineficientes e insuficientes* para resolver el problema de la desregulación de la formación. En el caso de JC2. US, considera que la rendición de cuentas impone de manera radical un número excesivo de estándares, que recargan la malla curricular lo que se evidencia en la acreditación. Para el caso de la UN afirman que a nivel mundial la FID se regula por mecanismos similares a los impuestos en la ley y se traducen en la desconfianza a la calidad de la formación y a la visión de una sociedad que solo espera productos para cambiar la calidad de la educación; esto es percibido como contradictorio porque “si se quiere cambiar la calidad debemos cambiar primero el paradigma de la educación y dejar tanta medición de resultados” (JC1.UN, 2018) estos aspectos se interpretan como un doble discurso en la política que confunde y genera resistencias.

Las JC de UN, institución laica, pública y adscrita a la gratuidad, interpretan la ley favorablemente en lo referido a la selectividad y a la estandarización en razón a asegurar una calidad mínima que con el tiempo irá aumentando y que en este caso, significó aumento de matrícula en la mayoría de las carreras investigadas, con la excepción de uno de sus programas especiales no selectivo, que con la entrada en vigencia

de los requisitos de la ley en FID el año 2018 no pudo recibir estudiantes técnicos de nivel medio y superior.

En el caso de las JC de US, institución privada, no adscrita a la gratuidad, la postura y el discurso general frente a la selectividad y estandarización tiende a ser crítica porque ven en la estandarización un riesgo que atenta contra su sello religioso, abiertamente en favor a desarrollar el potencial formativo y transformador, al recibir a todo tipo de estudiantes que tengan interés y vocación para la docencia.

Educación de Calidad

Un segundo aspecto del análisis considera la identificación del valor que le asignan las JC a los requisitos en FID, en un sentido amplio, y que responde a la pregunta por qué ocurren estos cambios. Para las JC de US y UN el requisito tiene como fin alcanzar una **educación de calidad** que asegure la preparación profesional de los futuros docentes en los ámbitos disciplinar, del conocimiento de la profesión que ejercerán, las herramientas con las que tienen que contar y el énfasis en la práctica; a diferencia de lo que ocurría en las mallas de programas antiguos cuyas prácticas se ubicaban generalmente al final de la carrera y se corría el riesgo que los estudiantes desertaran. El sentido para las JC de US es valorar la profesión docente para mejorar los rendimientos académicos de los estudiantes en el sistema escolar del país para la transformación social.

Por su parte, las JC de UN interpretan que el concepto de educación de calidad, presente en las políticas, es complejo y puede entenderse desde distintas fuentes. Sin embargo, el valor que le asignan es que los docentes estén preparados para acompañar personas, que deben desarrollar herramientas para auto transformarse en sus vidas, “como se dice en las bases curriculares y en los estándares, ser una persona con capacidades y mucha inteligencia para organizar ambientes para que un niño aprenda.... eso entiendo por calidad” (JC1.UN, 2018).

Posibilidades y tensiones: Docentes para el cambio, la equidad y la justicia social

Lograr una educación de calidad para las JC de US, también es interpretado en la perspectiva que los **docentes** son considerados **un factor clave para el cambio y el aprendizaje**, aspecto que expresa la ley y “atañe a los formadores de profesores de las carreras, específicamente en mira a las universidades, como dispositivo de control en cómo se están llevando a cabo estos procesos para formar a un profesional tan importante como un profesor” (JC3. US, 2018). Además las JC de US afirman que es un **asunto urgente y de prioridad país** razón por la cual interpretan que los requisitos de la política se encamina en esta dirección, por ejemplo, en los beneficios de tener competencias de ingreso, más reguladas y niveladas que facilitan el inicio de procesos formativos con un grupo de personas que estando al lado de otras que acceden por otros medios (vías alternativas de ingreso), “tengan las habilidades necesarias para comprender que formarse como profesor es un proceso de alta responsabilidad social y de alto impacto para una sociedad y que se requiere desarrollar las mejores competencias que pueden tener los estudiantes” (JC2.US, 2018).

Un tercer aspecto del análisis se relaciona con los propósitos o metas de la propuesta que hace la ley en FID y que responde a la pregunta qué beneficios se obtendrán con los

requisitos. Al respecto, las interpretaciones de las JC presentan diferencias entre universidades. La UNA institución pública, considera que el propósito de la ley es *alcanzar equidad y justicia social*, que mediante el acompañamiento en el proceso formativo de un educador se espera que desarrolle capacidades y sepa que una vez que se desempeñe en el ámbito laboral, a través de su ejercicio profesional logre romper con “las asimetrías relacionales” (JC1.UN, 2018) del sistema escolar. En este sentido, la ley se interpreta como un reto para *mejorar la calidad de los profesores, sus condiciones laborales y su prestigio* por lo que se requiere regular su formación, de acuerdo a determinados estándares que permitan “romper con los prejuicios de la otredad...y sobre esa ruptura de prejuicio, construir una sociedad que permita mayor justicia y equidad relacional y mejor convivencia...porque la escuela es una institución en donde se ejerce fuertemente el poder” (JC1.UN, 2018). El estándar, en esta perspectiva, se considera como un buen instrumento para lograr el reto. Sin embargo, si el estándar se toma como una medida homogeneizadora, a juicio de las JC, se estará atentando contra la esencia de la educación que es el respeto por el otro, por la diversidad y por el diferente. Afirman JC de UN que, la desventaja de un estándar es que se desperfilen las identidades propias, puesto que se necesitan docentes que trabajen muy de la mano con la diversidad no emergente, con la diversidad histórica, que se sepan manejar muy bien con temas de migraciones, con la productividad: “Hay que aprender también a dialogar con ese otro mundo y como profesor no puedes decir, ah no, yo no soy profesor en el área social y no tengo nada que ver” (JC1.UN, 2018).

A diferencia de la interpretación que hacen las JC de UN en relación a los propósitos de la ley en FID, las JC de US consideran que la ley tiene como primer propósito *mejorar la efectividad de la educación y los logros de los estudiantes*, aún cuando las metas finales que están detrás de esta ley están dirigidas a mejorar la calidad educativa, por lo cual, “se requiere privilegiar el proceso para lograr impactar mejor, dar mejores oportunidades, tratar de llegar al compromiso vocacional del docente, pero no darle una carga adicional” (JC2.US, 2018). El segundo propósito se relaciona *con apoyar la práctica de los profesores* porque destacan que “el docente agobiado o sin tiempo llega a la sala de distinta manera y si estamos pensando en calidad educativa entonces, el docente debe tener el tiempo para planificar, para pensar en su práctica, para ver otras formas, verificar cuando no está resultando una estrategia, cómo puedo desarrollar otras y que tenga el espacio para evaluar, de repente se hacen tantas cosas en la sala y no se tiene el tiempo para evaluar” (JC3.US, 2018). En definitiva, de las visiones de las JC de US se desprende que la ley establece y regula ámbitos que a futuro pueden asegurar un mejoramiento de la calidad educativa, sin embargo, la ley por si sola no establece algunos ajustes importantes que se tienen que otorgar en la escuela, por ejemplo, garantizar espacios y tiempos adecuados para que el docente pueda hacer su trabajo, lo que significa también en la interpretación de los formadores de docentes, *dignificar la profesión*.

Diversificación de requisitos de ingreso para la integración y la inclusión

En relación al aumento de selectividad que establece la ley para la FID, las JC de UN consideran que resulta clave para **responder a la diversidad, promover la integración y la inclusión** porque la ley establece un parámetro común, una especie de gran acuerdo respecto de quiénes se deben formar como profesores en Chile. Representa una posibilidad de diálogo que favorece a las universidades regionales que tienen menos recursos para formar a docentes. Indican las JC que cuando no estaba este acuerdo, traducido en esta ley, había más inequidad y menos posibilidades de inclusión.

Por su parte, las JC de UN valoran la coexistencia de otras alternativas de acceso, como los propedéuticos, los programas tipo PACE o el ranking de notas, mediante los cuales se **diversifican los requisitos de ingreso** junto al aumento de selectividad. En este sentido, implícitamente se valora la *vocación y el talento* de los estudiantes bajo los nuevos requisitos porque gracias a que se elevan los puntajes y se establecen otras vías de acceso a la formación, la decisión que toman los estudiantes por las carreras de pedagogía, es real y no es “porque no les alcanzó para nada más” (JC5.UN, 2018). De acuerdo a la interpretación de las JC de UN, este aspecto se ve reflejado en las aulas cuando observan que los estudiantes eligen la carrera en primera opción y aumenta el número de estudiantes interesados en ser docentes: “al 2018 tuvimos 23 y estábamos felices porque años anteriores habíamos tenido 12 y el anterior 5 estudiantes. Yo creo que esto de la nueva ley nos ha favorecido para el ingreso de los estudiantes” (JC4.UN, 2018).

No obstante, indican las JC de UN, persiste la tensión entre universidades tradicionales con más recursos ubicadas en el centro del país, respecto de las regionales que tienen menos matrícula en pedagogía, son de menor tamaño y, ante la dificultad para encontrar especialistas disciplinares para la formación docente, cuentan con menos recursos para formar profesores. Por su parte las JC de US coinciden con JC de UN en que los cambios han afectado en la matrícula, pero para las JC de US ha significado un riesgo mayor por su condición de universidad privada y en condición de mayor aislamiento respecto de otras instituciones de FID que le permita compartir e intercambiar puntos de vista en la puesta en práctica de las exigencias de la ley.

Sentido de la estandarización y uso de estándares en FID

Respecto a la renovación de estándares como exigencia de la ley para FID las JC de US consideran, en primer lugar, que la *imposición de la estandarización en la FID*, dificulta la expresión de sus sellos formativos en sus programas. Indican que, en algún sentido la ley al establecer estos requisitos influye y afecta “en todo el accionar pedagógico” (JC3.US, 2018), porque lo importante para esta institución y por su visión religiosa, es que una persona tenga las oportunidades para desarrollarse y que independiente de su condición, tenga la oportunidad de recibir ese derecho. Entonces, la estandarización y la selectividad en FID es interpretada como un mecanismo que traslada la idea a una especie de “SIMCE a las universidades”, por ejemplo, a través de las pruebas de penúltimo año, que dan cuenta de los estándares y finalmente implica trabajar de alguna manera para que los alumnos se entrenen y puedan rendir un buen ejercicio, de manera similar a lo que ocurre en la enseñanza básica.

Reconocen e interpretan las JC de US que la imposición de la estandarización es muy buena idea, pero “requiere afinarse”, porque también se debe responder a las diferencias individuales del profesorado, apuntar a los estilos de aprendizajes y a tomar en consideración una serie de aspectos que atañen a las individualidades de las personas. No obstante, también indican que se están dando señales de tener que medir a todos los estudiantes por igual, bajo el mismo paraguas y en el mismo tiempo. Esto choca, a juicio de las JC de US, “con atender las diferencias individuales de las que nosotros mismos hablamos, que finalmente lo estandarizado no sé si estoy tan de acuerdo con eso, creo que hay riqueza mayor en lo individual que en lo estandarizado y en Chile tendemos a estandarizar todo” (JC3.US, 2018).

A diferencia de US, en UN las JC plantean que la ley respecto de la acreditación de las instituciones, proceso en el que se regula que las universidades den cuenta de los estándares, busca incidir en el número total de entidades formadoras para que no excedan la demanda de la población. Los procesos de acreditación regulan un estándar de calidad mínima para no hacer una “oferta fraude a la sociedad” (JC1.UN, 2018), favorecen la formación de los educadores y la formación de los educadores que forman educadores, porque uno de los cimientos de la sociedad radica en la educación, y en el caso de los mecanismos de acreditación, consideran que es sumamente válido, necesario e importante tomar los resguardos ante los procesos frente a “autoridades inescrupulosas o miopes que no ven el verdadero sentido de la educación” (JC1.UN, 2018). ***Establecer condiciones mínimas para las instituciones***, a través de la acreditación es positivo, porque los procesos formativos están muy desregulados en Chile y estos requisitos han permitido ordenar, sistematizar y focalizar las mejoras. Es un proceso en donde otros que hacen lo mismo, muestran y representan como se está trabajando en la formación de los docentes, que a la vez fomenta una lógica de colaboración que declaran interesante, porque permite reformular prácticas formativas.

5.2.- Desde los contextos: respuestas al aumento de selectividad, estandarización y rendición de cuentas en FID

Participación en la formulación de la ley

Un primer aspecto a abordar se relaciona con la participación de las JC entrevistadas en el proceso de formulación de la ley de ambas universidades. Mayoritariamente plantean que fueron ***excluidos y que tuvieron poca participación*** y que los actores menos considerados fueron los profesores y los estudiantes. En general, fueron invitados a participar y a opinar, sin embargo, observan que "cuando opinamos yo no vi a nadie tomando nota, como para decir se va a considerar. No, no, esto es lo que hay y es lo que va a quedar en el fondo" (JC4.UN, 2018). También perciben que se invitó a participar de manera consultiva a los formadores de profesores, a grupos técnicos ministeriales, a cierto grupo de universidades, a directivos de colegios y a profesores que estaban bien al tanto y con conocimiento de las implicancias de la carrera docente.

Respecto a la participación de otros actores consideran que lo hicieron de manera incidente y variada. En un caso, una jefatura participó en el diseño y la elaboración de de los estándares, pero en general la participación fue incompleta, no totalmente satisfactoria y coherente con un modelo particular de educación. Consideran, en este sentido que debieron ser invitados de manera más amplia los profesores, los estudiantes de pedagogía, los profesores de los futuros profesores, incluso hasta los apoderados.

Cambios curriculares

En relación con las ***consecuencias***, resultados e implicancias de esta ley en la formación de docentes en los programas de pedagogía estudiados ls JC declaran que los requisitos de la propuesta se expresan en la puesta en práctica hasta la fecha como un ***proceso en curso con cambios institucionales graduales***. Las respuestas institucionales en algunos programas se han traducido en rediseños o ajustes curriculares porque las mallas en la mayoría de los casos se encontraban desactualizadas. En estos cambios fueron determinantes los procesos de acreditación a través de los pares evaluadores que

hicieron evidente la necesidad de actualización curricular. Estos ajustes, si bien se realizaron como consecuencia de las acreditaciones antes de la promulgación de la ley, tomaron mayor fuerza a partir del año 2017 sobretodo en la incorporación de un mayor número de didácticas dentro de las especialidades. En el caso de la UN, las JC comenzaron a trabajar en el equipo del comité curricular en modificaciones que se implementaron el año 2018, por lo que se trabaja con dos mallas. Las JC de US, indican que los requisitos de la ley en FID en referencia a los procesos de acreditación desafían para avanzar en las debilidades y fortalecer las prácticas, porque los procesos que se desencadenan ayudan a reflexionar, evaluar y proyectar las mejoras.

Requisitos para el mejoramiento: riesgos y fortalezas

Los profesionales entrevistados de UN valoran los requisitos que impone la ley porque *contribuyen a la autorregulación y el mejoramiento de los programas* en FID, lo que ha permitido avanzar y crecer mediante proyectos, como es el caso de los Planes de Mejoramiento Institucional y de mesas de trabajo que se organizan en un tipo incipiente de red de universidades del Estado. En este intercambio y reflexión participan no solo docentes formadores, sino también, estudiantes y egresados, y con toda esa recogida de información que se cruza con los estándares que se exigen en los procesos de acreditación se han implementado cambios en los programas como por ejemplo tomar la decisión de extender los años de formación de algunas carreras de pedagogía. Por su parte, las JC de US, si bien son más críticas respecto de las consecuencias de los requisitos que impone la ley en razón a que podrían afectar y poner en riesgo sus sellos formativos, también han implementado ajustes en la duración de algunos programas de pedagogía como respuesta a las nuevas exigencias.

Respecto de los procesos de acreditación en su mayoría las JC de UN se quedan con la parte positiva de este proceso que particularmente les ha ayudado en la gestión de las carreras y a encontrar un orden para identificar las falencias, por ejemplo, las referidas a la retención de estudiantes. Y en relación a los *resultados en pruebas diagnósticas*, consideran que aportan con varios insumos a considerar en los futuros macroajustes. Como consecuencia de estos procesos se realiza una evaluación curricular de las competencias, que lidera un organismo interno, en la que participan los estudiantes y los académicos por cada uno de sus cursos. Los resultados entregan un panorama que permite ajustar los aspectos claves del aprendizaje de los estudiantes para el desarrollo de las competencias.

Preocupaciones: aumento de selectividad, equidad y diversidad

Declaran las JC de UN que los cambios que impone la ley generan *preocupación por resguardar los principios de equidad y diversidad*, al considerar que ambos principios representan la necesidad de hacer conciencia de que un país necesita buenos profesionales, que habiendo accedido a la universidad por distintos medios tengan un nivel de competencias regulado, no que cualquier persona que quiera estudiar pueda hacerlo, porque las diferencias se expresan en habilidades. Por lo tanto, no todos tienen las mismas habilidades y que precisamente reconociendo las diferentes se conocen cuáles son las competencias de entrada para ser profesor, pero resguardando vías alternativas de acceso a la PSU.

En relación a la selectividad las JC de US consideran que las evaluaciones diagnósticas podrían afectar a las universidades particulares pequeñas si la información se publica para rankear instituciones lo que afectaría al público en la formación de juicios, que no son la verdad absoluta, porque no evidencian todos los factores que influyen en la formación considerando que uno de los sellos institucionales es formar docentes con estudiantes que realmente deseen la profesión. En esto reconocen que el CPEIP ha entregado los puntajes de los resultados de los estudiantes sin posibilidad de formar rankings, lo que podría afectar la autoestima de universidades que obtienen resultados insatisfactorios, caer en el desprestigio y disminuir matriculas. No obstante, en US también identifican beneficios en estas evaluaciones porque permiten identificar brechas en los estándares pedagógicos, cuánto y cómo se produce el acercamiento a dichos estándares disciplinarios, pero siempre evitando convertir estas evaluaciones en algo parecido a lo que ocurre con el SIMCE, y que los programas de pedagogía se preparen exclusivamente para estar alineados corriendo el riesgo de perder de vista la riqueza y las diversidades culturales o multiculturales presentes en el contexto.

Otra preocupación de las JC en US es la falta de concordancia entre la prueba inicial y la prueba nacional diagnóstica. Observan, que si bien ellos se preocupan solo de esta última, quizás también de debería mirar la prueba inicial para observar el trayecto formativo de los estudiantes y establecer el avance, evitando así la obtención de resultados de diferente naturaleza.

Como consecuencia de los requisitos a la FID, para las JC de UN *el perfil del estudiante de pedagogía* cambió y cambiará más. Los beneficios de tener competencias de ingreso, más reguladas y niveladas permitirán iniciar procesos formativos con un grupo de personas que estando al lado de otras que acceden por otros medios, como el caso de los ingresos alternativos a la PSU, tienen las habilidades necesarias para comprender que formarse como profesor es un proceso de alta responsabilidad social, por lo que requiere que los estudiantes que ingresen tengan las mejores competencias. Respecto de las exigencias de puntajes mínimos de ingreso a las carreras de pedagogía indican que elevar las exigencias de ingreso a través del aumento de puntajes en la PSU, influye en la decisión de elegir carreras de pedagogía por deseo y real vocación.

En relación a las distinciones que presentan las JC relativas a las consecuencias, la US ve en la ley el *riesgo de disminución de docentes y de estudiantes de pedagogía*, porque con los requisitos para el ingreso se produjo un descenso generalizado e importante en la matrícula y también jugó en contra, a esta institución, el obtener menos de cuatro años de acreditación para optar a gratuidad. En general, tuvieron muchos postulantes, pero a la hora de matricularse optaban por universidades con gratuidad. Esto llevó a la US a implementar un tipo de programa de acceso alternativo tipo PACE con la autorización del Ministerio de Educación.

También la US declara como una preocupación que la ley no considere *evaluar habilidades transversales*, lo que genera una controversia porque supone que uno de los propósitos de esta ley es mejorar la educación, pero en esto no hay igualdad y si se piden puntajes mínimos de ingreso a una carrera, esto no garantiza la real valoración de la vocación no porque no tengan la capacidad o las competencias intelectuales para realizarlos si no porque no tuvieron una base adecuada en los establecimientos educacionales donde cursaron su enseñanza básica y media, “entonces ya ahí empezamos con desventajas” (JC2. US,2018).

Finalmente, las JC de US, declaran que los requisitos de la ley carecen del *respeto o la consideración del sello institucional*, por efecto de la estandarización lo que se percibe como una tensión ante la exigencia de lograr los estándares que se denominan orientadores, pero que finalmente tienen que estar integrados en totalidad de las mallas curriculares. Respecto a este punto la UN considera como una de las mayores desventajas la inexistencia de instrumentos que midan la vocación o la aptitud del estudiante de pedagogía porque la PSU no cumple con ese criterio.

6.- Conclusiones

Las JC de los programas de UN y US declaran que la descendida calidad de la educación en el sistema, las diferencias en los procesos formativos entre instituciones y la pérdida de estatus de la profesión docente son parte de las deficiencias y determinan el problema del que se hace cargo la ley del SDPD que regula la FID.

Las JC de ambas instituciones valoran los estándares para la FID a nivel nacional como elementos ordenadores y comunes para todo el sistema, los que pueden resolver la desregulación de los programas de pedagogía y obliga a la responsabilización institucional (rendición de cuentas) de la formación docentes con pisos mínimos.

Sin embargo, la mayor controversia y tensión que declaran las JC de UN y US respecto de los estándares está en el riesgo que pueden correr los sellos institucionales formativos derivados del contexto regional. Así mismo, si bien los estándares constituyen un avance en la regulación de la FID, la estrategia de política es insuficiente respecto de valorar y garantizar los aspectos vinculados a la vocación y a las habilidades transversales, sellos institucionales que constituyen fortalezas en ambas instituciones. Al respecto, la US es más crítica en este punto al ser una institución privada que cuenta con menos recursos para afrontar las exigencias que impone la ley a la FID, lo que se expresa a partir del año 2018 con la disminución de matrícula como consecuencia de no obtener la gratuidad por la disminución de años de acreditación. Sumado a esto consideran las JC que al establecer la ley requisitos de selectividad al ingreso la opción de aceptación de todo tipo de estudiantes, sin importar el puntaje de la PSU, atenta aún más en la valoración que hace la institución de la vocación y de la visión religiosa y transformadora de la formación docente como sello institucional.

Para el caso de UN las JC reconocen que los requisitos de selectividad si bien afectan sus sellos formativos, declaran que la matrícula aumentó significativamente, ingresaron estudiantes con mayor desarrollo de habilidades cognitivas y con definida claridad por la opción de estudiar pedagogía. La UN al ser una institución estatal, con gratuidad y formar parte de una red de apoyo de instituciones universitarias estatales con las que trabaja en colaboración, cuenta con mayores apoyos en la puesta en práctica de la política en FID a diferencia de lo que plantean las JC de US.

En relación a la distinción entre ambas instituciones formadoras de docente, persiste la oposición entre una institución regional estatal-pública y otra regional-privada. La primera con valores y una cultura institucional de lo público que asegura y garantiza ciertos pisos, creencias e identificación institucional al alero del Estado, y que por esto propone educación desde una perspectiva humanista, social e integral de la persona y del mundo. Mientras que la segunda, en contraposición, propone visión religiosa y transformadora de las personas, pero con mayores riesgos ante la presión de las exigencias

que impone la ley a la FID y que podría afectar en la extinción de programas ante la falta de subsidios.

En relación a la exigencia de estándares que impone la ley en los procesos de acreditación de los programas de pedagogía, la mayor controversia de la puesta en práctica de los requisitos para las JC de ambas instituciones, está en el posible riesgo de utilizar los estándares para igualar la FID, con lo cual se podría perder la riqueza de estas propuestas institucionales regionales y con ello la subvaloración del contexto y de la identidad cultural del territorio. En el caso de las JC de UN, advierten que esto podría afectar a la matrícula y como consecuencia, llegar al cierre de algunos programas. Dado lo anterior es importante retomar lo que Sotomayor y Gysling (2011) distinguen entre una política de estándares y la estandarización para resolver el problema de las desregulaciones de la FID. En este sentido, las JC de los programas de pedagogías consultadas alertan a través de sus relatos sobre las posibilidades y los riesgos para ambas miradas. Para lo primero, considerar el uso de estándares para reflexionar institucionalmente, abordar las brechas de la FID para el mejoramiento continuo, permite valorar la propuesta de la ley. Y en el caso de lo segundo, proyectar el uso de estándares para estandarizar e igualar la FID sin considerar el valor de la identidad y del contexto, provoca una presión por el accountability de forma directa e indirecta y una tensión permanente sobre todo en carreras de pedagogía de instituciones pequeñas como la US frente al riesgo del ranking, que podría desencadenar la competencia entre instituciones de distinto tamaño hasta hacerlas desaparecer.

El primer aporte que entrega esta investigación a los desafíos de la puesta en práctica de los requisitos para la FID están referidos, por un lado, a considerar las particularidades del contexto de las instituciones estudiadas y las visiones de los diferentes actores para contribuir y enriquecer la propuesta desde la realidad regional y en contexto con base en la perspectiva de análisis de “policy enactment”, lo que supera la visión tradicional de implementación de políticas. Un segundo aporte lo constituye el MOAFID como perspectiva de análisis en futuras investigaciones para abordar no solo la complejidad del problema de la FID sino también como perspectiva de análisis general de política educativa en futuras investigaciones.

A partir de los hallazgos, algunas recomendaciones a la política de la FID en el SDPD. En relación a los requisitos de ingreso, reformulación del instrumento PSU o diseñar instrumentos alternativos de selección para evaluar habilidades transversales de ingreso a los programas de FID, más allá de lo meramente académico. Respecto de los estándares FID, actualmente vigentes para programas de pedagogía, revisar y ajustar la cantidad y pertinencia puesto que, en el caso de pedagogía básica, resultan excesivos en relación a las menciones. Respecto de los procesos de acreditación de los programas, considerar la desburocratización de algunos aspectos por la excesiva demanda de trabajo y tiempo que exigen a las instituciones evaluadas. Y finalmente, en relación con las pruebas diagnósticas de inicio y medio término, la necesidad de establecer coherencia entre ambas evaluaciones para transformarlas en un aporte a la mejora de los procesos formativos de los futuros docentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Ávalos, B. (2014). La formación inicial docente en Chile: Tensiones entre políticas de apoyo y control. *Estudios Pedagógicos*, XL(Número Especial), 11-28.
- Avelar, M. (2016). Entrevista con Stephen J. Ball: su contribución al análisis de las políticas educativas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24, 2-24.
- Bachelet, M. (2015). *Mensaje presidencial N°165 -363*.
- Ball, S., Maguire, M. & Braun, A. (2012). *How Schools Do Policy. Policy Enactments in Secondary Schools*. London: Routledge.
- Barber, B. & Mourshed, M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Santiago - Chile: PREAL.
- Beech, J. & Meo, A. (2016). Explorando el Uso de las Herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el Estudio de las políticas educativas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Públicas*, 24, 2 -23.
- Bell, C. & Youngs, P. (2011). Substance and show: Understanding responses to teacher education programme accreditation processes. *Teaching and Teacher Education*, 27(2), 298-307.
- Bolívar, A. (2003). Si quiere mejorar las escuelas, preocúpese por capacitarlas.El papel del rendimiento de cuentas por estándares en la mejora. *Profesorado, revista de curriculum y formación del profesorado*, 7(1-2), 1-11.
- Browne-Ferrigno, T. (2013). Mandated Preparation Program Redesign. *Journal of Research on Leadership Education*, 8(2), 168-190.
- Brunner, J. (Marzo de 2006). Mercados Universitarios: Ideas, instrumentaciones y seis tesis en conclusión. Santiago: http://www.brunner.cl/wp-content/uploads/2012/12/%C2%A0MERCADOS-UNIVERSITARIOS_2006.pdf.
- Cáceres, P. (2003). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 2(1), <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/view/3>.
- Clapham, A. & Vickers, R. (2017). Policy, practice and innovative governance in the English further education and skills sector. *Research in Post- Compulsory Education*, 22(3), 370-390.
- Cleland, J., Nicholson, S., Kelly, N. & Moffat, M. (2015). Taking context seriously: explaining widening access policy enactments in UK medical schools. *Medical Education*, 49(1), 25-35.
- Colbeck, C. (2002). State Policies To Improve Undergraduate Teaching: Administrator and Faculty Responses. *Journal of Higher Education*, 73(1), 3-25.
- Cochran-Smith, M., Cummings, M., Stringer, E., Burton, S., Chang, W. C., Fernández, M.B., Miller, A. F., Sánchez, J. G. & Baker, M. (2018). Teacher education's era of accountability. En *Reclaiming accountability in teacher education*. New York: Teachers College Press.
- Cochran-Smith, M., Piazza, P. & Power, C. (2013). The politics of accountability: Assessing teacher education in the United States. *The Educational Forum*, 77(1), 6-27.
- Cochran-Smith, M., Stern, R., Sánchez, J. G., Miller, A., Keefe, E. S., Fernández, M. B., Chang, W., Carney, M. C., Burton, S. & Baker, M. (2016). Holding Teacher preparation accountable: A review of claims and evidence. *National Education Policy Center*, 3-34.
- CPEIP, M. (2012). Estándares Orientadores para carreras de pedagogía en educación media. Santiago, Chile: MINEDUC.

- CPEIP. (2017). *Orientaciones Sistema de Desarrollo Profesional Docente*. Santiago: División Jurídica Ministerio de Educación.
- Crisóstomo, B. (2015). *El Profesor que Chile necesita: análisis de los marcos nacionales e internacionales para la definición del rol docente*. Santiago - Chile: Elige Educar.
- Darling-Hammond, L. (21 de mayo de 2007). Evaluating 'No Child Left Behind'. *The Nation*, http://www.leland.stanford.edu/~hakuta/Courses/Ed205X%20Website/Resource/s/LDH_%20Evaluating%20'No%20Child...pdf.
- Elacqua, G., Hincapie, D., Vegas, E. & Alfonso, M. (2018). *Profesión: Profesor en América Latina. ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Elmore, R. (2003). Salvar la brecha entre estándares y resultados: el imperativo para el desarrollo profesional en educación. *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*(7), 9-39.
- Falabella, A. (2014). The Performing School: The Effects of Market & Accountability Policies. *Education Policy Analysis Archives*. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n70.2014.>, 22(70).
- Falabella, A. & De la Vega, L. F. (2016). Políticas de responsabilización por desempeño escolar: un debate a partir de la literatura internacional y el caso chileno. *Estudios Pedagógicos, XLII*(2), 395 - 413.
- Feldfeber, M. (2007). La regulación de la formación y el trabajo docente: Un análisis crítico de la “Agenda Educativa” en América Latina. *Educ. Soc. Campinas*, vol.28,nº99, págs. 444-465.
- Fernández, M. (2016). Framing teacher education in Chile: Negotiating local, national, and international discourses (Doctoral dissertation). Retrieved from ProQuest, (pág. 400). Obtenido de <https://eric.ed.gov/?id=ED571231>
- Fernández, M. (2018). Framing teacher education: Conceptions of teaching, teacher education, and justice in Chilean national policies. *Education Policy Analysis and Archives* ., 26 (34), 1-37. doi: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.2806>
- Fuchs, Fahsl, & James. (2014). Redesigning a Special Education Teacher-Preparation Program: The Rationale, Process, and Outcomes. *The New Educator*, 10(2), 145-152.
- García-Huidobro, J. E. (2011). La Prueba Inicia: usos y abusos. http://mailing.uahurtado.cl/cuaderno_educacion_29/pdf/actualidad-29.pdf.
- Gómez, H. (2014). Itinerario y desafíos de la formación inicial docente en Chile. *FORO EDUCACIONAL*(23), 53-83.
- Hargreaves, A. & Shirley, D. (2012). *La 4ta Vía. El prometedor futuro del cambio educativo*. Barcelona - España: Ediciones Octaedro.
- Heimans, S. (2012). Coming to Matter "in" Practice: Enacting Education Policy. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* , 33(2), 313-326.
- Inzunza, J., Assaél, J. & Scherping, G. (2011). Formación docente inicial y en servicio en Chile. Tensiones de un modelo neoliberal. *RMIE*, 16(48), 267 -292.
- Janela, A. (2016). *El campo de las políticas de evaluación y accountability en educación: para una reflexión más densa*. Recuperado el 2018, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56749100001>
- Montecinos, C. (2014). Análisis Crítico de las Medidas de Presión Propuestas para Mejorar la Formación Inicial de Docentes en Chile por el Panel de Expertos para una Educación de Calidad. *Estudios Pedagógicos, XL*(Número Especial 1), 285 - 301.

- OCDE (2009). Los docentes importan. Atraer formar y conservar a los docentes eficientes. París.
- Ruffinelli, A. (2016). Ley de desarrollo profesional docente en Chile: de la precarización sistémica de los logros, avances y desafíos pendientes para la profesionalización. *Estudios Pedagógicos XLII, N°4*, 261 -279.
- Sahlberg, P. (2011). The Fourth Way of Finland. *J Educ Change*, 173–185.
- Savelyeva, T. (2014). Implementation of Creative Education Policy in Russian Higher Education Curricula . *Creative Education*, 5(2), 86-92.
- Sotomayor, C. & Gysling, J. (Diciembre de 2011). Estándares y regulación de calidad de la formación de profesores: discusión del caso chileno desde una perspectiva comparada. *Calidad de la Educación*(35), 91 - 129.
- Torres, R. y E. Zenteno, (2011). *El sistema de educación superior. Una mirada a las instituciones y sus características*. En Foro Aequalis "Nueva Geografía de la Educación Superior y de los Estudiantes. Una cartografía del sistema chileno, su actual alumnado y sus principales tendencias", Jimenez, M y Lagos. F (Eds.). Ediciones Universidad San Sebastián, pp. 13-72.
- Vaillant, D. & Manso, J. (2012). Tendencias en la formación inicial docente. *Cuadernos de Investigación Educativa*, 3(18), 11-30.
- Wilkins, C. (2014). Inspecting the Inspectors: Race Equality and Quality in Initial Teacher Education. *Race, Ethnicity and Education*, 17(3), 445-470.
- Yu, A. (2015). A Study of University Teachers' Enactment of Curriculum Reform in China. *International Education Studies*, 8(11), 113-122.