

Análisis de la propuesta de implementación de una Prueba de Conocimientos obligatoria para egresados de Carreras de Educación

RESUMEN:

En las siguientes páginas se analiza una medida largamente discutida en Chile como alternativa para mejorar la calidad de los profesores: la aplicación de una prueba de conocimientos obligatoria para egresados de carreras de educación como una herramienta para alcanzar calidad docente.

Para esto, se revisan los principales antecedentes nacionales acerca de formación inicial docente; se organizan los principales argumentos y supuestos asociados al uso de este tipo de dispositivos; se caracterizan las diferentes variantes de esta política; se describen las principales estrategias de países de alto desempeño para dotar de calidad a los egresados de carreras de educación y; se analiza la conveniencia de aplicar un examen de esta naturaleza en el contexto chileno.

Se concluye que una herramienta de este tipo resulta desenfocada de los principales problemas que afectan al sistema de formación de profesores, es decir, el bajo estatus social y profesional de la pedagogía y las pobres regulaciones que afectan a las instituciones formadoras. Asimismo, se le considera una medida ineficiente, por cuanto interviene en una fase tardía respecto al origen del problema.

Finalmente, en consideración a un escenario en el cual resulte poco factible implementar las reformas estructurales que podrían intervenir en las principales causas del problema de la calidad docente, se establecen las características que debería considerar una prueba para egresados de carreras de educación para afectar positivamente el sistema.

Gabriel Gutiérrez Cofré

Magíster en Políticas Públicas, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.
Coordinador Área Educación, Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile

Noviembre de 2011

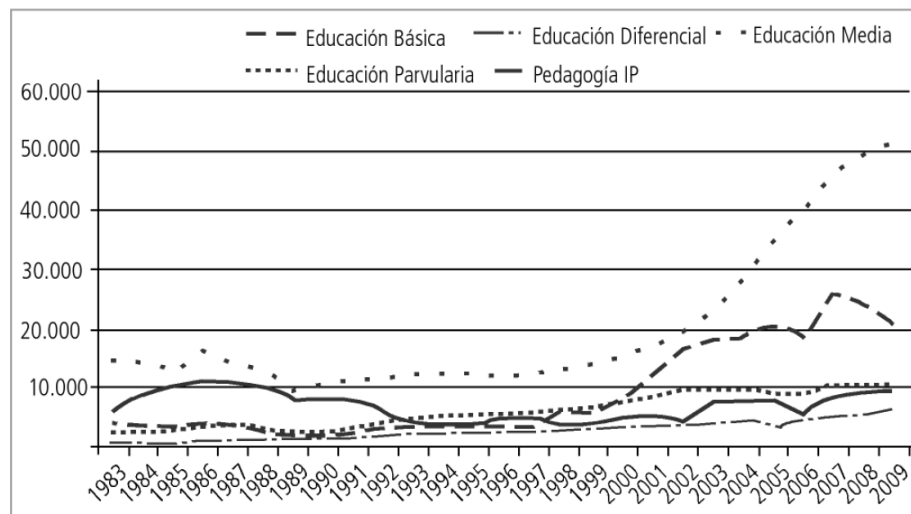
I ANTECEDENTES

Desafíos para la Formación Inicial Docente en Chile

Rescatando la inquietud existente por la calidad del sistema educativo chileno, se ha comenzado a examinar con frecuencia la situación de la formación inicial de docentes en Chile¹.

Los principales aspectos referidos a Formación Inicial Docente que han preocupado en los últimos años podrían resumirse en cuatro puntos principales²: a) Escasez de postulantes de buen rendimiento académico motivados por la docencia; b) Insuficiente calidad de los programas de Formación de nuevos educadores; c) Débil proceso para acreditar los programas e instituciones formadoras de profesores y; d) Debilidad en la inducción al trabajo de nuevos profesores. A pesar de ciertas iniciativas tendientes a enfrentar algunas de estas materias, estos siguen constituyendo un desafío de primera importancia para mejorar los procesos de formación de nuevos profesores.

**Gráfico 1:
Evolución de la matrícula de Carreras de Educación (1983-2009)**



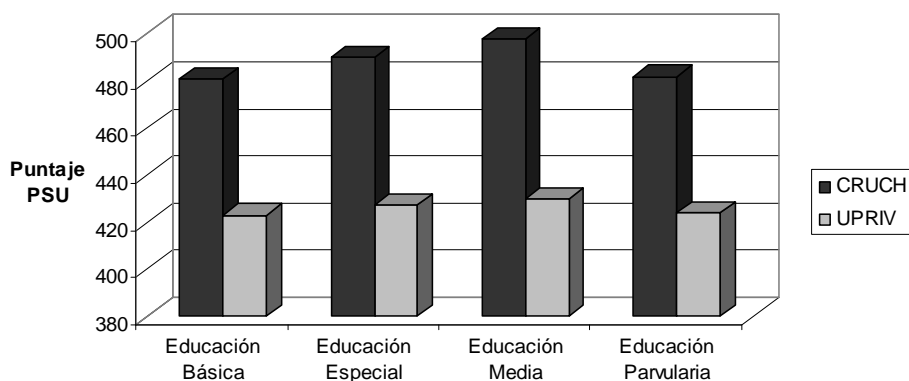
Fuente: Panel de Expertos (2010)

Respecto de la escasez de postulantes de buen rendimiento corresponde observar, en primer lugar, información acerca del número de matriculados en carreras de pedagogía y la calidad de tales estudiantes. Los datos muestran que, a partir del año 2000, se existió un explosivo aumento de la matrícula, especialmente en Educación Media y Educación General Básica (llegando a cerca de 50.000 alumnos y 20.000 matriculados respectivamente en el año 2009).

¹ En este texto, se entiende por Formación Inicial Docente la preparación que reciben los estudiantes de carreras de educación en los diversos programas de pregrado que habilitan para desempeñarse en establecimientos educativos en sistemas diurnos y vespertinos, tanto en Universidades como en Institutos Profesionales.

La calidad de los postulantes en la actualidad también debe ser observada, dado que el aumento de la matrícula (combinada con la alta desregulación del mercado que se mencionará posteriormente) vino aparejada de un descenso en la calidad de la misma (Bellei y Valenzuela, 2010). En el cuestionamiento acerca de la calidad de los postulantes se considera como principal proxy de calidad el resultado de la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Tal como muestra el gráfico 2 (Panel de Expertos, 2010), en el año 2009 el último matriculado de educación (ya sea básica, media, especial o parvularia) obtuvo menos de 500 puntos en las universidades pertenecientes al CRUCH y menos de 440 puntos en las universidades privadas. Es importante considerar además que cerca de la mitad de los actuales programas de pedagogía ni siquiera exige haber rendido la PSU (Bellei y Valenzuela, 2010).

Gráfico 2:
Comparación de Puntajes de corte (PSU) entre carreras de educación de Universidades pertenecientes al CRUCH y Universidades privadas (año 2009)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Panel de Expertos (2010)

La preocupación por la calidad de los programas de formación de educadores, en tanto, se sustenta principalmente en ciertas mediciones referidas al nivel de conocimientos que tienen los egresados de diversas escuelas de educación en el país. El más conocido de estos indicadores es el resultado de la prueba INICIA³, que evalúa los conocimientos y habilidades de egresados de diversas carreras de educación antes de ingresar al mercado laboral.

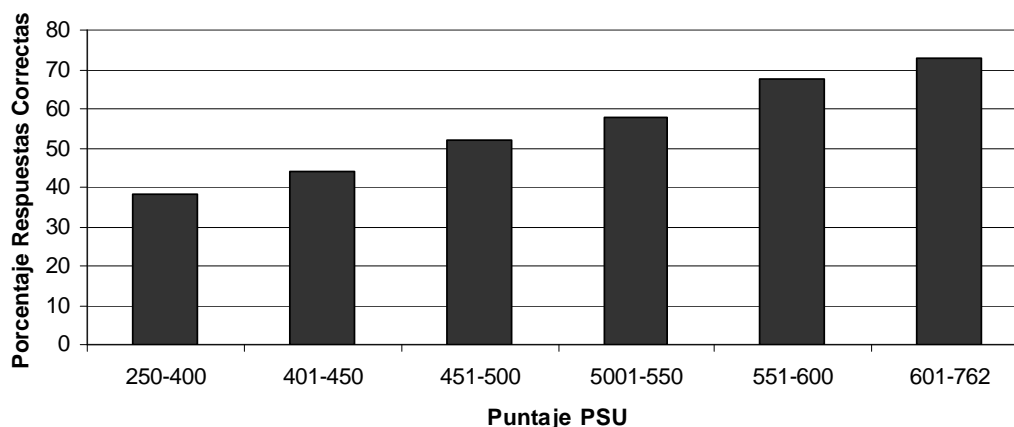
Los resultados de la prueba INICIA no son alentadores. En la Medición 2009, el promedio de respuestas correctas en la prueba de conocimientos disciplinarios⁴ varió desde un 53% en los estudiantes de Educación General Básica hasta un 33% de respuestas correctas en los estudiantes de Educación básica mención matemáticas.

³ Esta prueba es parte del Programa de Fomento de la Calidad de la Formación Docente y es aplicada, desde 2008, por el Centro de Mediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile. MIDE-UC.

⁴ Esta prueba evalúa los conocimientos de los egresados de las carreras en la disciplina que enseña. Se aplica tanto a Educadores General, como con menciones.

Por otra parte, los resultados de INICIA muestran una fuerte correlación entre el resultado y el desempeño en PSU. De esta forma, es probable que las universidades no estén logrando revertir con su formación la débil preparación que tienen algunos estudiantes que acceden a las escuelas de pedagogía⁵. El Gráfico N° 3 (MINEDUC, 2010-2) muestra como, en la medida que aumenta el puntaje PSU del estudiante, se obtiene un mejor desempeño en la prueba (medido como respuestas correctas) en la prueba de conocimientos disciplinarios (generalista).

Gráfico N° 3:
Desempeño en la sección de conocimientos disciplinarios de Prueba Inicia para egresados de Educación General Básica según tramo de puntaje de PSU (año 2009)



Fuente: Panel de Expertos (2010)

Es importante aclarar, sin embargo, que la Prueba INICIA no establece un estándar mínimo de desempeño que permita clasificar cuántos de los evaluados poseen el nivel necesario para desempeñarse como docentes.

Como tercer nudo crítico en la Formación Inicial Docente en Chile, se debe mencionar la existencia de un sistema de baja exigencia para acreditar a las instituciones y programas en que se forma profesores. Como se ha consignado anteriormente, el número de programas ofrecidos por las instituciones de educación superior se ha incrementado en el tiempo. Mientras en el año 2000 el número de programas de pedagogía existentes en el país se aproximaba a 250, en el año 2009 la cifra se eleva a más de 900. La mayor parte de ellos son relativamente jóvenes, pertenecientes a universidades privadas. De estas carreras, 308 se han sometido voluntariamente al proceso de acreditación. De ellas, el 95% (es decir, 294 carreras) han recibido tal reconocimiento. Sin embargo, cerca de un 55% de éstas, han obtenido una acreditación por un periodo breve de tiempo y sólo un 7% tienen seis o más años de acreditación (Panel de Expertos, 2010).

En palabras de Bellei y Valenzuela (2010, p.5), la apertura de un nuevo programa de pedagogía corresponde a “una decisión discrecional de cada universidad, donde los únicos requisitos operan ex -post, por medio de una acreditación de consistencia de la oferta de

⁵ Existe en Chile alguna evidencia en este sentido. Parte de ella está contenida en el estudio de Tito Larrondo “Desarrollo de habilidades básicas en lenguaje y matemáticas en egresados de pedagogía”. Sin embargo, dado que el estudio usa muestras no representativas de los diversos programas e instituciones formadoras, sus resultados no pueden generalizarse a toda la formación de profesores.

los programas respecto de los planes que las mismas universidades definieron”. Asimismo, las actividades de acreditación, si bien tienen la ventaja “de estimular la auto-evaluación periódica de las instituciones, no están diseñadas para verificar los resultados de la formación expresados en los conocimientos y habilidades de los futuros profesores” (Ávalos, 2010).

Un último nudo crítico en materia de Formación Inicial Docente refiere a la debilidad en la inducción al trabajo de nuevos profesores. El informe del año 2010 de la OCDE “Chile: Climbing on Giant’s shoulders: Better schools for all Chilean children” (Brandt, 2010), estableció como desafío para Chile el desarrollo de un programa de inducción de docentes. El texto asegura que la evidencia internacional indica que estos programas reducen la deserción en los primeros años de ejercicio profesional y ayudan a los profesores a vincular de mejor manera los conocimientos adquiridos durante la formación con la complejidad de la sala de clases. En este sentido propone que el sistema de inducción se vincule a dos herramientas principales: formación tutorial y examen de habilitación para nuevos docentes.

Propuesta de Prueba de Conocimientos Obligatoria para egresados de Pedagogía en Chile

La aplicación de una prueba obligatoria de conocimientos para egresados de carreras de educación, ha estado presente por varios años en el debate de políticas educativas como una herramienta que podría ayudar a mejorar la calidad tanto de los programas de formación inicial docente como de los nuevos profesores⁶.

Esta medida se traduce, en términos concretos, en la aplicación de algún sistema de medición que permita conocer el nivel de conocimientos y/o competencias de quienes han cursado carreras de educación antes de que ejerza profesionalmente. Esta política, sin embargo, puede presentar diversas variantes tanto en sus usos como implementación.

Un primer elemento que distingue este tipo de pruebas es su alcance. Mientras algunas modalidades consideran que los resultados deben ser nacionales, otras permiten que las regiones o provincias ponderen de manera diferenciada los ítems del instrumento de acuerdo a sus propias necesidades.

En segundo lugar, estas pruebas pueden diferenciarse en relación a los contenidos que pretenden medir. Mientras algunas intentan evaluar una gran variedad de conocimientos y habilidades, otras se focalizan en el dominio acerca de la asignatura a enseñar.

En tercer lugar, se debe mencionar que este tipo de evaluaciones consideran el uso de diversas metodologías. Así, algunas constituyen sistemas de evaluación en que las pruebas

⁶ El referente más cercano a una prueba de este tipo en el medio nacional es el “Examen Único Nacional de Conocimientos Clínicos” (regulado por la Ley 20.261). Esta prueba, que mide conocimientos y habilidades clínicas, es exigida para acceder a cargos médicos y programas de especialización financiados por el Estado. Además, es el instrumento utilizado en Chile para revalidar los títulos profesionales de médicos extranjeros. El examen se rinde individualmente en diferentes momentos del año. Es importante destacar que el esta prueba no es habilitante para quienes hayan estudiado en Universidades Nacionales, sino sólo para quienes lo hayan hecho en el extranjero.

son sólo una parte del proceso de examinación, mientras que otras se encuentran circunscritas al uso de exámenes escritos.

Finalmente, la mayor diferencia entre los distintos tipos de pruebas es si ellas tienen un carácter habilitante o no. En el primer caso, quienes reprobaban el test se ven impedidos de ejercer como profesores. Las pruebas no habilitantes, en cambio, son asumidas como un diagnóstico de calidad, pero sus resultados no son vinculantes. Incluso, en ciertas versiones, no consideran categorías de aprobación o reprobación.

A continuación se presenta un análisis de las propuestas de pruebas obligatorias para egresados de carreras de educación que se han formulado en Chile (Tabla N° 1) desde el año 2005 hasta la actualidad.

Para el resumen de las propuestas contenidas en estas cuatro instancias se utilizan ocho categorías: a) Contexto; b) Obligatoriedad, alcance y tipo de evaluación; c) Áreas de evaluación; d) Obligatoriedad de presentar resultados de la evaluación; e) Metodología de Evaluación; f) Efectos del examen sobre los alumnos; g) Efectos del examen sobre la institución y; h) Medidas complementarias y de contexto.

Tabla N° 1: Descripción de propuestas de Pruebas Obligatorias para egresados de carreras de Educación en Chile

Dimensión	Comisión Formación Inicial Docente (2005)	Consejo Asesor Presidencial (2006)	Panel de Expertos (2010)	Proyecto de Ley Examen de Excelencia Profesional Docente (2010)
Contexto	Alude como contexto a estándares ya definidos: “Estándares para la Formación Inicial Docente” y “marco para la Buena Enseñanza”. A partir de ellos debería diseñarse sistemas de fortalecimiento de la formación.	Describe el examen como un instrumento con capacidad de “transformar instituciones, programas y conductas en la formación inicial y con mayor probabilidad de producir los resultados que se ambicionan”	Releva antecedentes acerca de la debilidad del sistema de acreditación de programas y la baja calidad de los postulantes a carreras de pedagogía. Estima que el Examen es una acción que puede producir “un impacto concreto” en la calidad de la formación.	Se presenta como complementario a la Ley de Calidad y Equidad en Educación, aprobada en Enero de 2011. Menciona como fuente los resultados del Informe del Panel de Expertos (2010)
Obligatoriedad, Alcance y tipo de Evaluación	Propone abrir discusión “sobre un examen obligatorio como requisito de contratación en la educación subvencionada”. Pone énfasis en egresados de programas especiales y personas que quieran ingresar a la docencia.	Se aplicaría al final de los estudios de formación (no detalla cuándo).	Se aplicaría a todos los egresados de programas de pedagogía como requisito para enseñar en la educación con subvención estatal. Resultados públicos de cada alumno. Debería ser pertinente para cada nivel de educación y para cada especialidad.	Establece obligatoriedad de rendición de prueba al estilo de INICIA a partir de 2011 para todos los nuevos profesionales de la educación del país que deseen ejercer en la Educación de financiamiento público.
Áreas a Evaluar	No especifica	Explícito en declarar que no evaluará todas las competencias necesarias para un buen profesor, sino un núcleo mínimo	Establece que el examen debería ser auditado por algún organismo internacional, ser comparable en el tiempo y	Evaluará conocimientos disciplinarios en conformidad a las bases curriculares del país.

		indispensable. Núcleo mínimo tendrá foco en “conocimientos disciplinarios”, “conocimientos didáctico general”, “conocimiento del currículo” y “conocimiento pedagógico del contenido”	comparable con los mejores estándares de exámenes de esta naturaleza a nivel internacional.	
Formato Evaluación	No específica	Propone trabajo in-situ, combinando pruebas escritas e instancias orales. Puede rendirse más de una vez al año, previo al último semestre de estudios.	No Especifica	No específica. Será responsabilidad de MINEDUC el diseño y fijación de contenidos a Evaluar. Refiere a la aplicación de una prueba “al estilo de INICIA”
Resultados Públicos	No Especifica	Propone “rendición de cuenta pública” acerca de la función formadora por las universidades	Resultados públicos de cada alumno y por institución.	Resultados públicos que deberán informarse a nivel agregado por institución, carrera y/o programa. Los resultados de cada alumno le serán informados directamente, pero no serán de conocimiento público.
Efectos sobre el alumnos	No Especifica	Aprobación del examen será requisito para obtener título profesional y, por lo tanto, para ejercer la docencia en establecimientos reconocidos por el Estado. Será condición para inscripción en el Registro Nacional de Docentes.	Aprobación del examen sería requisito para trabajar en establecimientos con subvención estatal.	No considera un mínimo puntaje para aprobar la prueba. Entrega premios salariales a los estudiantes del 30% de mejor desempeño.
Efecto sobre la	No específica	Debe corresponsabilizarse de los	Los resultados de sus alumnos	No establece efectos directos

Institución		resultados del alumno mediante estrategias de reforzamiento y preparación de una nueva rendición. Cierre de programas especiales y regulares que no califiquen a sus alumnos para los exámenes nacionales.	serán públicos y deberían afectar la acreditación del programa. Las instituciones deberán hacerse cargo, a su costo, de la nivelación de sus egresados que, habiendo reprobado el examen de habilitación, aspiren a rendirlo por segunda vez.	sobre instituciones.
Medidas Complementarias o de contexto	No Especifica	La implementación de este sistema (instrumentos, evaluación, procedimientos) fue asignada a una nueva institucionalidad propuesta por los consejeros, dedicada al aseguramiento de la calidad de la Educación Superior (Sistema Nacional de aseguramiento de la calidad)	La prueba debería estar a Cargo de un Consejo que entregue garantías de imparcialidad y calidad.	Establece asignación especial para alumnos de resultados destacados en la examinación que ingresen como profesores a la educación de financiamiento público. Alumnos en el 10% de mejor rendimiento recibirán bono de \$150.000 mensuales. Aquellos del siguiente 10% de mejor rendimiento recibirán bono de \$100.000 mensuales. Los del tercer 10% de rendimiento, recibirán \$50.000 mensuales.

Fuente: Elaboración Propia a partir de los informes de Comisión sobre Formación Inicial Docente (2005), Consejo Asesor Presidencial (2006), Panel de Expertos (2010) y Proyecto de Ley que crea examen de excelencia (MINEDUC, 2010).

II. PRUEBA DE CONOCIMIENTOS OBLIGATORIA: ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA PROPUESTA

A pesar de las múltiples instancias en las que se ha discutido acerca de la implementación de una prueba de conocimientos para egresados de carreras de educación, no existe un ordenamiento claro acerca de cuáles serían los fundamentos de una medida de esta naturaleza y qué se podría esperar de ella.

Para entender las razones que respaldan la propuesta de una prueba de conocimientos obligatoria para egresados de pedagogía, como las antes mencionadas (Tabla N° 1), se debe analizar cuatro supuestos inherentes a la política: a) Esta herramienta se enmarca en el uso de estándares que estarían asociados a la efectividad docente; b) En el uso de esta herramienta se asume que, en la medida en que se evalúe a los egresados de las carreras de educación, se provocarán cambios positivos en el sistema de formación de profesores; c) El uso de este dispositivo supone que por su intermedio se puede perfeccionar el funcionamiento del mercado de trabajo de los profesores y; d) La política considera este tipo de pruebas como herramientas de corto plazo que permiten abordar el tema de calidad sin necesariamente enfrentar otras materias que concitan poco acuerdo o que requieren profundos procesos de reforma.

Un primer elemento que sustenta este tipo de propuestas es la validación de estándares como mecanismo destinado a mejorar la calidad. Una prueba de este tipo, tiene en su base la idea de que la calidad de un docente puede ser capturada por un instrumento particular y que sus resultados serán lo suficientemente concluyentes como para tomar decisiones a partir de estos.

La literatura, sin embargo, muestra que muchos autores consideran compleja tal definición. A nivel internacional no existe consenso acerca de cuáles serían las características que hacen efectivo a un profesor, encontrándose una gran cantidad de funciones y prácticas asociadas a éste concepto. Dadas la diversidad de funciones que se considera, cabe preguntarse si es factible evaluar el campo de competencias de un profesor mediante un examen de conocimientos y habilidades como los propuestos en las diversas instancias mencionadas (Tabla N° 1).

Quienes priorizan este tipo de instrumentos, reconocen que tales evaluaciones son limitadas y las justifican argumentando que sólo pretenden abordar aspectos que son fundamentales e imprescindibles para que el profesor pueda desempeñarse en el aula de manera competente.

Dadas estas limitaciones, quienes defienden el uso del examen de habilitación tienden a argumentar que se trata de una herramienta más, entre muchos incentivos y dispositivos que deberían utilizarse para garantizar calidad. En efecto, el PE y otras instancias anteriores no limitan sus propuestas a esta medida sino que consideran otras complementarias o alternativas: becas para que alumnos destacados en PSU estudien pedagogía, modificaciones al sistema de acreditación, mejoramiento de salarios y condiciones laborales, evaluación a los docentes, etc.

Un segundo supuesto subyacente a este tipo de mediciones es que en la medida en que se evalúe a los egresados de las carreras de educación, se producirán cambios positivos en el sistema de formación de profesores. Tales modificaciones se derivarían, de la competencia entre las universidades por exhibir mejores resultados en el test. De esta forma, las instituciones tratarían de mejorar la formación que ofrecen y capturar los mejores candidatos. Para que esta dinámica se produzca, resulta necesario que existan adecuadas cuotas de información que dinamicen el actuar de las Instituciones. Así, bajo esta lógica, las pruebas funcionan como diagnóstico de la calidad de las instituciones formadoras y de los alumnos.

Sin embargo, uno de los problemas que existe a nivel mundial, es la escasa investigación abocada a medir la relación entre formación docente y desempeño escolar (Ávalos, 2010). Este escenario supone que, desde una perspectiva de efectividad escolar, resulta complejo evaluar el desempeño que están teniendo las escuelas de pedagogía en la formación de sus docentes y, por consecuencia, en los resultados de aprendizaje de los alumnos. Bellei y Valenzuela, argumentan en la misma dirección al declarar que “a pesar de la extendida opinión de que la formación inicial docente es de baja calidad, existe poca evidencia directa para fundamentar esta conclusión” (Bellei y Valenzuela 2010, p.6). Con todo, argumentan que la evidencia indirecta apunta en esa dirección.

En este escenario, una prueba obligatoria podría, además de su rol principal (evaluar y/o habilitar) entregar insumos importantes para el país en una fase en que aún no se cuenta con suficiente información respecto del nivel de su Formación Inicial Docente.

Asimismo, desde esta perspectiva, la publicación de sus resultados de un test de esta naturaleza puede ayudar a orientar la demanda de los eventuales alumnos y actuar como incentivo para que las instituciones compitan por calidad. Esta idea supone que los individuos tratarán de maximizar su utilidad, en este caso representada por programas de formación de calidad. Asimismo, las instituciones tendrán incentivos para mejorar su desempeño puesto que, de esta forma, se atraerá a un mayor número de postulantes (matrícula).

Esta idea aparece principalmente representada en el debate en la noción de que los resultados del examen de habilitación obligatorio deben ser públicos. El informe del CAP introducía el uso de este tipo de mediciones declarando que se necesitan “instrumentos con mayor capacidad de transformar instituciones, programas y conductas de formación inicial, y mayor probabilidad de producir los resultados que se ambicionan” (MINEDUC 2006, p.176). En este sentido, se confía que la información emanada de tales evaluaciones será comprendida por los postulantes y ellos decidirán racionalmente según la valoración que de ella hagan.

Profundizando en esta línea, el PE expresó explícitamente su intención de que los resultados del examen fueran públicos. Esta estrategia ha sido crecientemente utilizada como forma de enfrentar las evidentes asimetrías de información que, en la teoría, provocan el fracaso de los mecanismos de elección exitosa en el mercado. Este aspecto ha sido frecuentemente descrito en diversos diagnósticos acerca del estado del mercado de Educación Superior en Chile. En uno de ellos se establece, por ejemplo, que “los alumnos están obligados a elegir

en la penumbra; no pueden conocer exactamente qué ofrece cada una de las instituciones y hasta dónde el marketing refleja la realidad o genera espejismos” (Brunner et al 2005, p.131).

Un tercer elemento a considerar es que la aplicación de examen de esta naturaleza, también debería influir sobre el mercado del trabajo de los profesores, facilitando la contratación de docentes efectivos por parte de los sostenedores.

La aplicación de una prueba obligatoria contribuiría a proveer información objetiva tanto acerca de la calidad de las instituciones formadoras como de sus egresados.

Esto significaría, por una parte, que los sostenedores tendrían mayores antecedentes acerca de la calidad de los postulantes y, por lo tanto, optarían por aquellos que muestren mejores credenciales. Asimismo, constituiría una oportunidad para que se desarrollen los incentivos necesarios para que aquellos egresados más talentosos sean atraídos por el sistema de financiamiento público, estableciendo premios salariales y/o condiciones diferenciadoras frente a otros egresados de “menor calidad”.

Un cuarto elemento de análisis se relaciona directamente con el uso de este tipo de instrumentos como mecanismo de regulación del mercado de educación superior. Entre quienes promueven esta iniciativa se cree que una herramienta de estas características podría ayudar a mejorar la calidad de los programas de formación de educadores de forma rápida, sin necesariamente entramparse en la lógica de modificación de la acreditación de programas e instituciones u otros mecanismos que requieren transformaciones más profundas.

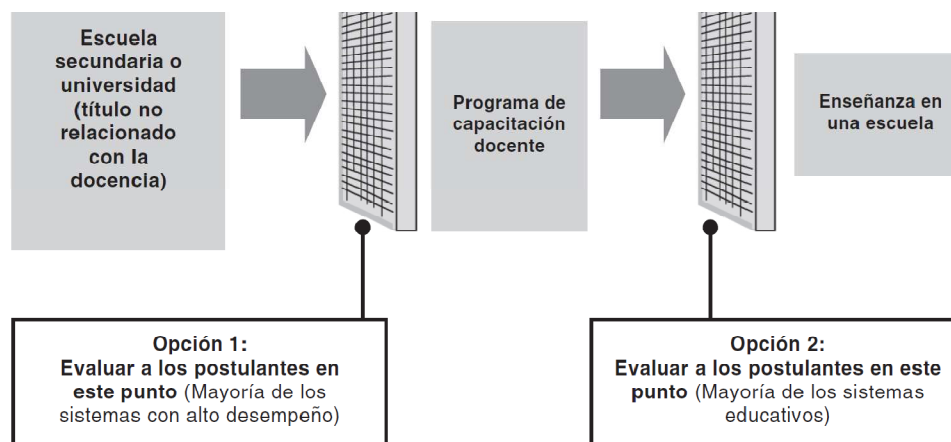
Este sentido de urgencia ha aparecido en las reflexiones de numerosos grupos e instancias de trabajo que han abordado la formación inicial docente. En comparación, el uso de exámenes de habilitación podría considerarse una medida rápida mientras paralelamente se abordan reformas de mayor profundidad cuyo debate e implementación podría tomar más tiempo. Asimismo, se plantea que el examen de habilitación podría considerarse transitorio a la espera que el país desarrolle una estrategia articulada e integral que permita captar los mejores postulantes para la docencia, sobre las bases de una alta valoración social y profesional de la carrera. El examen de habilitación se fundamenta, desde esta perspectiva, como una acción remedial y estratégica en un contexto particularmente adverso para las modificaciones profundas.

III. EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN EVALUACIÓN DE EGRESADOS DE CARRERAS DE EDUCACIÓN

Si bien la idea de implementar una prueba nacional de conocimientos para egresados de pedagogía ha sido un elemento de debate en Chile por más de una década, la experiencia internacional sobre el uso de estas herramientas es diversa. Según el Informe “Los profesores Importan” (OCDE, 2009) sólo 8 de los 30 países analizados utilizaban un examen nacional para evaluar a los candidatos a ejercer como docentes.

Lo anterior resulta coherente con la clasificación realizada por el Informe McKinsey para definir el momento en que los sistemas educativos intentan capturar a los mejores profesores es particularmente relevante. Según muestra el diagrama N° 1, la mayor parte de los sistemas educativos de alto desempeño intenta seleccionar a quienes ejercerán la pedagogía en fases tempranas, principalmente al egresar de la secundaria o de una licenciatura. Es decir, son altamente selectivas antes de la Formación Inicial Docente. Por el contrario, el común de los sistemas educativos centra sus esfuerzos en seleccionar a candidatos a ejercer la docencia una vez terminados los programas de formación inicial. La prueba de conocimiento para egresados de carreras de educación es una herramienta asociada al segundo enfoque.

Diagrama N° 1
Alternativas de Evaluación de Postulantes a la profesión docente en Diferentes
Sistemas Educativos



Fuente: OCDE, *Attracting Developing and Retaining effective teachers*, entrevistas, McKinsey.

Dado que los formuladores de políticas en Chile han considerado implementar este tipo de instrumento, conviene observar el rol que estos dispositivos cumplen en los sistemas educativos de desempeño destacado. Lamentablemente, no hay suficiente evidencia empírica respecto de los efectos de los exámenes a egresados de carreras de pedagogía. Aún así, los estudios existentes dan cuenta de efectos dispares y no concluyentes (Hunt, 2009). En este escenario, a continuación se analiza la experiencia de cuatro sistemas educativos de alto desempeño, enfocándose en describir sus contextos educativos y, en particular, sus

estrategias de formación inicial docente, con especial énfasis en el uso de herramientas para evaluar egresados de carreras de educación antes de comenzar su ejercicio profesional (Corea del Sur, Alemania, Finlandia y Quebec).

Para el análisis, se consideró cinco elementos principales: a) Características Generales del sistema educativo; b) Descripción de las instituciones de Formación Inicial docente y las carreras que ofrecen; c) Regulaciones sobre las carreras; d) Métodos de Selección de candidatos a la docencia y; e) Sistemas de Evaluación de egresados de carreras de educación antes de comenzar su ejercicio laboral.

La mayor parte de la información para generar estas descripciones se basa en los antecedentes consignados la OCDE como parte del proyecto “Los profesores importan: Atraer, formar y retener a profesores efectivos”⁷.

⁷ Este proyecto, que se desarrolló entre los años 2002 y 2004 sistematizó las principales políticas de desarrollo docente de 25 países .

COREA DEL SUR:

a) Aspectos generales del sistema educativo:

La República de Corea, que cuenta con cerca de 47 millones de habitantes, se ha destacado en los años recientes por figurar como un país de alto desempeño en pruebas de aprendizaje. En PISA 2009 (focalizada en Ciencias), ocupó el lugar 6 entre los países que rindieron el examen. Por otra parte, en la prueba TIMSS 2003 (matemáticas) figuró en el segundo sitio del ranking.

El sistema educativo coreano considera nueve años de educación obligatoria. La estructura de sus ciclos educativos incluye seis años de escuela elemental, tres años de nivel medio y tres años de grado avanzado (que pueden corresponder a enseñanza técnica o de educación general). Si eventualmente se continúa estudios superiores, las carreras habitualmente duran cuatro años en un sistema de *college* o universidad.

En Corea, el sistema de provisión de educación es mixto. Mientras en la educación elemental los alumnos asisten mayoritariamente a la escuela de su unidad territorial, en la educación media son asignados aleatoriamente tanto a establecimientos públicos como privados de su barrio. Para administrar este sistema, existe el Ministerio de Educación y Desarrollo de Recursos Humanos (nivel central), 16 oficinas provinciales de educación y 180 oficinas distritales. En los primeros seis años de enseñanza el sistema de educación coreano es casi absolutamente público, mientras que en los cursos avanzados cerca del 50% de los establecimientos es privado.

Corea ha resuelto una serie de temas que gran parte de los países, incluidos aquellos de mayores logros educativos, aún arrastran. Así, Corea presenta las mejores perspectivas de mejoramiento salarial durante la carrera docente entre los países OCDE y no enfrenta problemas de envejecimiento la fuerza laboral del profesorado o de abandono de la profesión. Con todo, este país mantiene algunos desafíos importantes: disminuir la proporción de estudiantes por profesor (que en ciertos casos de secundaria llega a cerca de 60 alumnos por sala) y atraer a los estudiantes más talentosos para que se preparen como profesores de secundaria, entre otros.

b) Formación inicial docente: Instituciones, carreras y selección de candidatos.

La formación de profesores de escuelas elementales se entrega casi exclusivamente en 12 universidades estatales, que tienen por objetivo único preparar este tipo de profesionales. Así, en el año 2008, sólo una universidad privada estaba autorizada a formar profesores, teniendo una cuota asignada de 50 plazas. Los 6175 restantes estudiantes del sistema se distribuían en establecimientos estatales (Instituto Coreano de Desarrollo Educativo, 2008).

En la formación de profesores para secundaria, en cambio, interviene una mayor diversidad de centros educativos: 394 instituciones tanto públicas como privadas. Al contrario de la formación para profesores de escuela elemental, el nivel de empleabilidad de los profesores de secundaria es preocupantemente bajo, llegando sólo al 20% de los egresados (de los 31.000 que se registran anualmente).

Las instituciones formadoras de maestros de escuelas elementales, lo hacen casi exclusivamente por medio de sistemas simultáneos, es decir, los postulantes ingresan directamente el estudio de la carrera de pedagogía que dura, por regla, cuatro años. Excepcionalmente existen programas para egresados de otras carreras, cuya duración oscila entre dos y tres años, entregando una certificación similar a la que reciben los estudiantes del sistema simultáneo que se preparan para ejercer como maestros de escuelas medias y avanzadas.

c) Formación Inicial Docente: dificultades y regulaciones

Uno de los elementos que distingue a Corea en el contexto educativo mundial es la alta valoración social y profesional que tienen sus profesores. La larga tradición educativa de este país ha reforzado una mirada positiva acerca del rol que cumplen los maestros en la sociedad.

Sin embargo, mientras la valoración social y profesional de los docentes de escuelas primarias es alta en Corea, no ocurre lo mismo con aquellos que ejercen en el sistema secundario. Esto puede deberse, en gran medida, al sistema de formación inicial docente que ha adoptado esta nación. Esto se resume en que los cupos para estudiar carreras de educación para ejercer en la educación elemental son controlados por el Estado (a quien pertenece casi la totalidad de las instituciones formadoras) y, por lo tanto, son altamente selectivas. Por el contrario, en la formación de docentes de escuelas secundarias (medias y avanzadas) existe una gran participación de privados (equivalente al 80% de la matrícula) que se encuentran sometidos a una regulación (cuotas) que resultan todavía inefectivas para controlar la gran cantidad de nuevos profesores que ingresa cada año al mercado laboral. Esto hace que la valoración de aquellos docentes sea baja y haya problemas en la calidad de los candidatos.

Las instituciones formadoras de profesores de secundaria han presentado una serie de dificultades, puesto que la gran diversidad de organismos entregando títulos de educación ha traído una baja en la calidad de los mismos. Dado que estas instituciones son menos selectivas que las formadoras de profesores básicos el problema es aún más grave. Para resolver estos problemas el Gobierno ha dispuesto algunas medidas regulatorias: reorganizar el currículum de educación de las instituciones, implementación de un sistema de acreditación de instituciones, elevando algunos programas de grado y cerrando otros.

Este mecanismo es obligatorio para las 394 instituciones de formación inicial docente para el nivel secundario. Las instituciones son evaluadas bajo criterios de calidad de los programas en cinco categorías: excelente, bueno, suficiente, básico e insatisfactorio.

En caso de obtener una baja calificación en el sistema, el Gobierno dispone de importantes sanciones sobre las instituciones y programas, tales como la disminución de la cuota de alumnos a matricular, restricciones en la entrega de recursos estatales e, incluso, la prohibición de seguir formando profesores.

d) Sistema de Evaluación de Egresados de carreras de Educación:

Desde el año 1991 que Corea usa masivamente un Examen de Habilitación como mecanismo para seleccionar los docentes que utilizarán las plazas de maestros disponibles en la educación pública.

El origen de esta prueba de habilitación está dado por la pérdida de control del Estado sobre la calidad de los egresados de diferentes carreras, al surgir un gran número de proveedores privados de educación. En efecto, dado el explosivo aumento de la matrícula de estudiantes en la educación secundaria durante los años sesentas y setentas, hubo una gran escasez de profesores de este nivel. Una vez que las tradicionales escuelas de formación de profesores no dieron abasto, se permitió un masivo ingreso de otras instituciones como formadoras de profesores lo que provocó que rápidamente la tendencia se revirtiera pasando al extremo del exceso en la oferta.

En este contexto, surge el examen de habilitación docente como una forma de regular la calidad de quienes actuarán como profesores. Es importante destacar que el test sólo es obligatorio para ejercer en la educación pública. Las escuelas privadas usan sus propios sistemas de evaluación de candidatos. Para rendir esta prueba se debe haber egresado de alguno de los programas regulares de estudio de los institutos o universidades y ser menor de 41 años.

Este test es administrado de forma independiente a las instituciones formadoras de educadores por cada una de las 16 oficinas provinciales, pero su aplicación se realiza simultáneamente en todas las regiones. La metodología del examen es determinada por la autoridad central (Ministerio) y las preguntas desarrolladas por el Instituto Coreano de Curriculum y Evaluación. Los postulantes deben rendir la prueba en la zona en la que desean postular a un empleo. Dado esto último, se acepta que las provincias ponderen de forma diferentes algunos ítemes del instrumento según las necesidades de su región.

En un inicio el Examen de Habilitación Docente sólo consideraba una prueba de conocimientos escrita, pero tras una serie de críticas se incorporaron métodos complementarios de evaluación, tales como entrevistas individuales y observaciones de habilidades de instrucción. Las principales objeciones indicaban que este sistema generaba consecuencias negativas sobre la gestión de planes de estudio de las instituciones formadoras, puesto que los estudiantes sólo tenían como foco aprobar el examen.

El sistema de habilitación docente empleado por Corea se ha complejizado. El proceso de evaluación comienza cuando a mediados de Noviembre el Superintendente de educación define una cuota estimada de nuevas plazas de trabajo en la región. Quienes deseen ocupar uno de esos puestos deberán participar de una primera etapa de selección compuesta por dos exámenes. El primero de ellos, que se desarrolla en el mes de Diciembre, corresponde a un test escrito que mide conocimientos generales de educación (30 puntos). La segunda prueba de este proceso (Enero) mide conocimientos acerca del curriculum de enseñanza en escuelas elementales o el nivel de dominio de la materia de su especialidad o mención, según sea el caso (70 puntos). Luego de estas etapas, continúan en el proceso más candidatos que las plazas disponibles (120% respecto de los cupos).

Posteriormente, los candidatos preseleccionados deben escribir un ensayo y asistir a una entrevista individual (Febrero). Además, el sistema considera observaciones de habilidades de enseñanza y uso de tecnología de acuerdo a la plaza a la que se está postulando (elemental o secundaria). Sólo quienes aprueban estas etapas recibirán su autorización para ejercer la docencia.

Tabla N° 2:
Áreas evaluadas en cada fase del examen de Habilitación Docente

Etapa	Escuela Elemental	Escuela Secundaria
Primera Etapa	-Conocimientos de educación (30 puntos, Alternativas Múltiples) - Conocimientos del Curriculum de escuelas Elementales (70 puntos, respuestas escritas breves)	- Conocimientos de educación (30 puntos, Alternativas Múltiples) - Conocimientos del contenido de su especialidad o mención (70 puntos, respuestas escritas breves)
Segunda Etapa	- Ensayo (20 a 25 puntos) - Entrevista (10 a 25 puntos)	- Ensayo (20 a 25 puntos) - Entrevista (10 a 25 puntos)
Tercera Etapa	- Evaluación de Desempeño-Habilidades (10 a 70 puntos)	- Evaluación de Enseñanza de clases (10 a 20 puntos) - Competencias computacionales (5 a 10 puntos)

Fuente: OCDE (2002)

Para supervisar el proceso, cada oficina provincial conforma un “comité de observación”. La corrección de los test y análisis de los resultados se encuentra a cargo del Instituto Coreano de Curriculum y Evaluación.

La literatura acerca del sistema Coreano de certificación de profesores no registra otras alternativas de acceso diferentes al examen descrito que funcionen obligatoriamente. Lo que sí se menciona es la existencia de un periodo de inducción de hasta tres años con el que se pretende acompañar durante el primer tiempo de ejercicio profesional a los profesores que ejercen tanto a nivel primario como secundario.

ALEMANIA:

a) Aspectos generales del sistema educativo:

Si bien la educación Alemana no figura entre las mejor posicionadas en las pruebas estandarizadas internacionales sus resultados son muy superiores a los chilenos o los de cualquier otro país latinoamericano que participe en estas mediciones.

Los reportes internacionales destacaron desde el año 2000 la enorme oportunidad que se estaba generando para realizar reformas educativas en Alemania: la envejecida masa laboral docente comenzaría a jubilar y se requerirían maestros de forma masiva en todo el país. En efecto, los docentes alemanes ostentaban hasta mediados de esa década un preocupante record: un 47% de sus profesores de primaria tenía más de 50 años.

En términos administrativos, el sistema alemán de educación obedece a la estructura federal del país. El Estado se encuentra dividido en 16 *lands*, que concentran la mayor parte de la política educativa. Estas unidades, similares a regiones, tienen un gran poder regulatorio sobre los actores de la educación.

Como unidad más pequeña que los *Lands* existen 445 distritos que, a su vez, contienen cerca de 13.000 municipalidades. Mientras en los *Lands* se definen los contenidos curriculares, se contrata y despide a docentes, se definen políticas de desarrollo de los profesores y metas para el aprendizaje de los alumnos, en las unidades territoriales más pequeñas las autoridades están limitadas a administrar los edificios y mantener la infraestructura.

En el sistema educativo alemán, asistir a la escuela es obligatorio hasta los 18 años. Aunque no existe un sistema unificado en el país para entregar educación, hay una estructura mayoritariamente utilizada para organizar los ciclos de educación en el país. Sin embargo, se trata de un modelo complejo y diverso que contempla gran variedad de subniveles.

b) Formación inicial Docente: Instituciones, carreras y selección de candidatos

La formación que reciben los profesores en Alemania es más larga que en cualquier otro país europeo. Dura cinco años para profesores de escuelas primarias y de seis a siete años para educación secundaria.

Se trata de una educación muy regulada por el Estado. Cuenta con dos fases principales: la primera, que usualmente dura entre tres y cuatro años, es provista por las universidades y se concentra en el estudio de dos asignaturas más los conocimientos de educación. La segunda parte se desarrolla de manera dual. En este caso se trata de una especie de inducción realizada por las escuelas y un entrenamiento “no universitario” de habilidades que provee directamente el *Land*. Luego de cada una de las etapas se realiza un examen externo de certificación.

Dado que el sistema educativo privilegia la formación de profesores especialistas en asignaturas, tiende a predominar un modelo consecutivo de formación⁸, que es provisto

⁸ El modelo consecutivo refiere a formación de profesionales otras áreas o licenciaturas como profesores. En este tipo de formación, el acento está puesto en las competencias pedagógicas, puesto que se asume un conocimiento profundo de alguna materia específica. El Modelo simultáneo, en cambio, refiere a la formación tradicional de pedagogía en que no se requiere una licenciatura previa.

exclusivamente por instituciones universitarias. Además, el sistema de formación de docentes considera que estos deben prepararse para ejercer en uno de los ciclos de enseñanza lo que agrega mayor complejidad al mercado laboral de los maestros, así como a su sistema de formación.

c) Formación Inicial Docente: Dificultades y regulaciones

En este país existen cerca de 800.000 profesores. La mayor parte de ellos corresponden a maestros de primaria y secundaria menor. De ellos, más de la mitad son mayores de 50 años. Este envejecimiento de la masa de docentes se explica por la baja valoración que existe en el país por la profesión y por una serie de ciclos de sobreoferta (lo que provoca que luego el interés por la carrera disminuya). Actualmente el sistema de formación de profesores egresa a cerca de 30.000 nuevos maestros cada año. Ellos han recibido formación universitaria en establecimientos mayoritariamente públicos.

Alemania presenta ciertos problemas asociados a la formación inicial que el sistema de regulaciones no ha sido capaz de subsanar. El primero de ellos es que en este país la profesión docente no goza de gran popularidad en la sociedad. Al contrario de otros sistemas consignados en este informe, no se puede afirmar que las universidades sean altamente selectivas respecto de los alumnos que ingresan.

A partir de las primeras aplicaciones de PISA y TIMSS, Alemania optó por plantearse la necesidad de una reforma profunda a su sistema educativo. Entre los desafíos identificados se contaba fortalecer las políticas federales de educación, generar incentivos para atraer mejores candidatos al estudio de la pedagogía, trabajar integradamente para definir las necesidades federales de docentes y regular su número (de manera de no repetir los ciclos de superávit y déficit producto de la falta de planificación en la política de profesores).

d) Sistema de Evaluación de Egresados de carreras de Educación

El Informe McKinsey mencionaba que, a diferencia de los países de alto desempeño, lo que el común de los sistemas educativos asume como medida para seleccionar buenos profesores es evaluarlos al momento de ingresar al mercado laboral. Alemania parece ser el mejor ejemplo de este último escenario, pues ha optado por establecer mecanismos de habilitación docente externos a las instituciones formadoras que preparan para ejercer como docente en cualquiera de los niveles de las escuelas (salvo preescolar). El sistema alemán utiliza este tipo de dispositivos para diferentes profesiones: médicos, abogados, farmacéuticos, etc.

Los exámenes para evaluar las competencias docentes son aplicados por el Land en dos momentos. El primero se realiza cuando se termina de cursar asignaturas regulares en la universidad (cuatro años). En esta primera prueba se exige la presentación de una tesis, se aplican pruebas escritas y se evalúa desempeño en aula. Como parte de los contenidos se evalúan los conocimientos acerca de teoría educativa, las asignaturas estudiadas y sus respectivas metodologías de enseñanza. Asimismo, se incluye conocimientos de didáctica y psicología.

Una vez que el profesor ha superado esta fase, participa del modelo ya descrito de inducción y entrenamiento (previo al ingreso al mundo laboral). Cuando ha finalizado esta fase, el *Land* administra un segundo examen que vuelve a repetir la primera fórmula de evaluación: tesis, examen oral y observación en aula.

Sin embargo, la segunda aplicación del examen de habilitación tiene mayor complejidad. En esta fase cada candidato debe entregar un ensayo sobre temas asociados a la instrucción y en el cuál debe combinar aspectos teóricos con los aprendizajes de su propia práctica. En esta fase los evaluados se someten a un test estandarizado de conocimientos acerca de educación y psicología. En tercer término deben rendir un examen oral acerca de didáctica y conocimiento de asignaturas, además de política educativa. En cuarto lugar se les supervisa una clase de la materia en que se especializan. Finalmente, se considera el informe del lugar en que realizaron su práctica. En este último instrumento se evalúa su acción pedagógica, la forma en que dictaba clases y su adecuación a las normas y procedimientos escolares (Wenzel, 2003). Aún con todas las áreas evaluadas, existe en Alemania la preocupación por que el sistema sigue poniendo especial énfasis en el conocimiento y aún no captura suficientemente otras habilidades de los candidatos: expresión oral, capacidad de adaptación, entre otras.

La utilización de esta herramienta, sin embargo, no es aislada. Luego de aprobar este examen, los profesores aún no pueden integrarse a la fuerza de trabajo de manera regular. Sólo luego de cumplir un periodo probatorio en el cual se encuentran bajo observación podrán considerarse funcionarios docentes y acceder a la estabilidad y beneficios que esto conlleva. De esta forma, por lo general los profesores alemanes comienzan su trabajo regular cuando tienen cerca de 30 años.

A partir de este momento, los profesores gozan de gran libertad en la forma en que ejercen la profesión, puesto que se considera que han recibido una prolongada formación y han aprobado las barreras necesarias establecidas en los exámenes. Durante la carrera docente los salarios de los profesores no suben según desempeño y los docentes no son nuevamente evaluados (a menos que sean promovidos). El desarrollo de nuevas habilidades durante el periodo de ejercicio dependerá del interés del profesional, pero éste no tiene obligación de continuar capacitándose.

FINLANDIA:

a) Aspectos generales del sistema educativo:

El éxito de este país en las pruebas internacionales le ha dado gran visibilidad. Las autoridades educativas chilenas han declarado explícitamente su admiración por el modelo Finlandés, especialmente por la calidad de sus profesores, y han prometido imitar su camino (SEGPRES, 2011). Efectivamente, este país exhibe potentes credenciales en mediciones internacionales: en la prueba PISA 2009 obtuvo el segundo rendimiento en la sección de ciencias y el tercer puesto en la de lectura.

Sin embargo, más allá de estas credenciales, el sistema finlandés ha ganado notoriedad por tratarse de un modelo exigente consigo mismo en el nivel de logro que se propone alcanzar, pero cuyo camino para lograrlo no se basa en las habituales herramientas de presión hacia las comunidades educativas.

El sistema educativo Finlandés es parte de un modelo de desarrollo en que el Estado actúa como proveedor de servicios (salud, educación, seguridad social), aunque ejecuta estas acciones localmente. Los principales objetivos de políticas educativas obedecen a los programas de gobiernos y a un “Plan de Desarrollo de Investigación y Educación” que se elabora cada cuatro años, pero que considera un periodo de acción de seis. Esta metodología da continuidad a las políticas y permite que un nuevo gobierno asuma la ejecución de un plan ya en marcha.

Dado que Finlandia utiliza un sistema parlamentarista, es esta institución la que define tanto la legislación como las principales orientaciones para el desarrollo de la política educativa. Del Ministerio de Educación y la Junta Nacional de Educación se espera que ejecuten la política desde el nivel central.

Para administrar la educación, el país se encuentra dividido en seis provincias. Asimismo, los municipios constituyen la célula básica de ejecución de las políticas de educación. Actualmente existen 446 de estas unidades en Finlandia. Sin embargo, los proveedores de educación pueden ser federaciones de municipios, fundaciones u otro.

b) Formación inicial Docente: Instituciones, carreras y selección de candidatos.

Existen en Finlandia once universidades formadoras de profesores. Todo el sistema universitario de este país (que incluye otros 9 centros de estudios) tiene administración estatal, aunque no se maneja de forma centralizada (Center for International Mobility, 2003). Aunque originalmente existía establecimientos de tipo privado, los Gobiernos finlandeses han compartido la idea de que la provisión de Educación Superior es un bien público que debe ser administrado directamente por el Estado. De esta forma se garantizaría su calidad y distribución equitativa en el territorio (UNESCO, 2003).

Estas universidades preparan a sus estudiantes para cinco títulos diferentes: educador preescolar, profesor de primaria (seis primeros años de básica), Profesor de asignatura (séptimo a noveno nivel básico o educación general o vocacional), Profesor de educación especial y orientador vocacional. Este tipo de formación de profesores varía desde cuatro a seis años. Se debe considerar que tanto para el caso de los maestros de asignatura como de

primaria, se exige para el ejercicio de la profesión contar además con un título de magíster en educación.

Dado que en Finlandia la docencia goza de un alto estatus social y profesional, las universidades son altamente selectivas respecto de sus postulantes. Esto se da a tal punto que el país escoge a sus profesores dentro del 20% de mejor rendimiento en el examen nacional de conocimientos y habilidades que se rinde como postulación a la educación superior.

El procedimiento de postulación para convertirse en profesor de primaria, al que sólo pueden acceder personas que hayan completado la educación secundaria o la educación vocacional, contempla dos fases. La primera de ellas, de carácter nacional, se basa en la asignación de puntajes a partir del examen nacional, los certificados de estudios, la experiencia de trabajo en el área y estudios previos en la materia. La segunda etapa del proceso está en manos de las universidades y son ellas quienes establecen los criterios para realizar la selección. Generalmente, en esta etapa se utiliza la presentación de ensayos y entrevistas grupales, entre otras metodologías.

En el caso de los postulantes a formarse como profesores secundarios (o de asignatura), deben cumplir los mismos requisitos que quienes postular a educación primaria, pero el proceso se encuentra directamente en manos de las universidades y en la evaluación consideran aspectos específicos a la asignatura en la que se quiere formar.

c) Formación Inicial Docente: dificultades y regulaciones

El sistema de formación de profesores descansa en las universidades y el gobierno establece regulaciones muy pequeñas u ocasionales respecto de la materia. El ministerio puede distribuir recomendaciones o realizar campañas, pero aquellos no resultan vinculantes para las universidades. Asimismo, el curriculum de formación no está definido previamente por la autoridad central. Para la contratación de docentes existe un perfil de competencias obligatorio que actúa como parámetro de evaluación del postulante.

Si bien pareciera haber una casi completa autonomía de las instituciones formadoras de profesores, la definición de perfiles de profesores para ejercer en el sistema educativo es una poderosa herramienta del sistema finlandés para asegurar calidad. En efecto, la ley federal establece cuáles son las características que deben tener los egresados de cada uno de las carreras de educación, impulsando elevados estándares de formación. Asimismo, dado que las universidades son estatales, existe una relación casi fusionada con los policy makers, en la cual el énfasis no está puesto en la regulación de las instituciones de educación superior, sino en los procesos colaborativos para la definición y desarrollo de nuevas acciones en la formación de profesores (OCDE, 2009). Este sistema considera “negociaciones” periódicas en que se toman acuerdos para los siguientes tres años. Esta colaboración opera bajo el supuesto de que, dado que es el Estado quien provee gran parte del financiamiento de las instituciones formadoras, está en posición de establecer requerimientos y demandas a quienes forman áreas estratégicas del capital humano. Tanto las autoridades universitarias como gubernamentales destacan este sistema de trabajo como una forma de alcanzar objetivos comunes, pero respetando las diversas posiciones

(Niemi y Jakku-Sihvonen, 2005). Esta cercanía entre las instituciones formadoras y los entes gubernamentales reguladores, así como la visión compartida de los objetivos a desarrollar, son frecuentemente mencionadas como una de las explicaciones para que este sistema no cuente con mecanismos formales y permanentes de supervisión de la calidad de los egresados de la Formación Inicial Docente (Darling-Hammond, 2009). Sólo de forma ocasional el Gobierno ha impulsado la fijación de cuotas de alumnos para las universidades con el fin de evitar escasez de candidatos en áreas específicas. A pesar de estos intentos, las autoridades de educación finlandesas declaran, al igual que muchos países europeos, tener serios problemas para reclutar candidatos para pedagogías en matemáticas y ciencias naturales.

d) Sistema de Evaluación de Egresados de carreras de Educación

En Finlandia no existe un Examen de habilitación docente ni ningún otro sistema alternativo de certificación de competencias fuera de las universidades. Según el informe de la OCDE, "Teachers Matters", esto suele ocurrir en países en que existe cercanía entre las instituciones formadoras y los formuladores de política educativa.

Asimismo, es necesario destacar que en Finlandia los profesores no son sometidos a nuevas evaluaciones luego de comenzar el ejercicio de la profesión, sino que sólo de manera excepcional si es que van a ser promovidos o se ha recibido quejas respecto de ellos.

QUEBEC:

a) Aspectos generales del sistema educativo:

Canadá es otra nación que permanentemente es citada como referente en políticas educativas. En la prueba PISA 2009 de lectura, Canadá se ubicó sexto entre los países que rindieron el test, mientras que en la versión de ciencias ocupó el octavo lugar. Si bien el país en su conjunto obtiene buenos resultados en pruebas de conocimientos y habilidades, las políticas de algunas provincias resultan particularmente atractivas de analizar por el tipo de opciones que han asumido.

Canadá está organizado como una Federación de diez provincias gobernadas por un sistema democrático parlamentario. Cada una de ellas goza de una elevada autonomía y define gran parte de las políticas sociales en sus territorios. En este caso, se describirá la situación de la provincia de Quebec.

Esta provincia es la segunda más poblada del país, con cerca de siete millones de habitantes (2008). Su sistema educativo cuenta con tres niveles: educación preescolar y primaria, educación secundaria y educación superior. La educación primaria dura seis años y está organizada en tres ciclos de dos años. La educación secundaria, en cambio, contempla cinco años de enseñanza divididos en dos ciclos. Mientras el primero dura tres años y corresponde a educación general, el siguiente considera dos años y puede corresponder a educación vocacional o a más años de educación general.

Este sistema es manejado con gran autonomía por la máxima autoridad provincial: el Ministerio de Educación de la provincia. Existe también un estamento intermedio conformado por consejos escolares y una administración local que radica en las escuelas. La provisión de educación puede ser pública o privada. En el caso de las últimas no cuentan con la instancia intermedia, es decir, los consejos escolares.

El Ministerio de educación está encargado de proveer los servicios educativos destinados a que “cada ciudadano pueda jugar un rol en la sociedad y desarrolle su potencial personal”. En concreto, establece orientaciones respecto del servicio educativo que se debe entregar, evalúa el logro de los objetivos educacionales, provee a la población la información acerca del desempeño del mismo y distribuye los recursos a los niveles locales. Dado que el Gobierno Federal no tiene una instancia unificada para políticas de educación, el Ministerio de la materia de la provincia se encarga de dar insumos para la implementación de políticas nacionales (especialmente asociadas al financiamiento) a la autoridad federal.

Es también el Ministerio de Educación de la provincia quién financia casi por completo la educación en sus niveles preescolar, primario y secundario. Aporta además con cerca del 45% del presupuesto de las escuelas privadas.

Las juntas escolares son parte del aparato público y entre sus funciones se cuenta la participación financiera y la contratación de profesores.

Las escuelas, finalmente, poseen la misión de entregar herramientas y conocimientos que ayuden al desarrollo de las personas y a la equidad entre los habitantes de la provincia.

b) Formación inicial Docente: Instituciones, carreras y selección de candidatos

Las autoridades educativas de Quebec han mantenido consistentemente durante los últimos cincuenta años la decisión de atraer a personas muy capaces para que se formen como profesores en los diferentes niveles. Esta provincia ha sido consistente en asignar la responsabilidad de formar docentes sólo a universidades, aumentar con el tiempo el periodo de preparación necesario e incluir el aprendizaje práctico en los planes de formación de profesores. Asimismo, también se han tomado medidas para restringir el número de vacantes que ofrecen las universidades para formar docentes⁹, aumentos considerables en los salarios y facilidades para jubilaciones anticipadas. Estas medidas han contribuido a que en este lugar, la docencia sea una profesión de alto estatus y exista una gran cantidad de postulantes para un número reducido de plazas. De esta forma, mientras en el año 1991 ingresaron 7.670 alumnos de pedagogía, esta cifra bajó a 4.716 en el año 2000. La cifra de ingresos se estabilizó en cerca de 4.000 plazas desde el año 2005. Aún a pesar de estas disminuciones, persiste el desafío de acotar aún más el número de cupos disponibles.

La formación de docentes en Quebec se entrega a nivel universitario. Si bien las 10 universidades formadoras son privadas, reciben gran parte de su financiamiento desde la autoridad educativa provincial, por lo que existe una estrecha relación entre los proveedores de formación y quienes establecen el marco normativo. Con todo, el sistema destaca la autonomía de estas instituciones (Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2006).

Recientemente en Quebec se han comenzado a asumir desafíos asociados a la acreditación de Carreras de pedagogía. Si bien hace más de una década que existe este tipo de regulación, ésta se encontraba muy centrada en los atributos de los programas e instituciones, poniendo énfasis en aspectos administrativos y formales. En los últimos años, Quebec ha optado por imitar la experiencia de las provincias de Ontario y Alberta, introduciendo indicadores de acreditación asociados a outputs tales como la Empleabilidad de los egresados, nivel de conocimientos de sus egresados, grado de competencias consideradas en la formación (Crocker y Dibbon, 2008).

Quebec ha sido muy activa en realizar reformas educativas que abordan la definición misma de la enseñanza y el rol que el maestro cumple en ella. Desde el año 2001 opera una nueva política resumida en el Programa "Teacher training: Orientations, Professional competencies". Esta mirada se opone a la centralidad de los contenidos específicos y a la tecnificación de la labor de enseñanza. Esta concepción entiende a los profesores como profesionales que deben movilizar los diferentes recursos propios y del entorno para resolver problemas complejos en el aula.

Este desafío ha provocado que las universidades proveedoras de formación para profesores deban adaptar sus contenidos de forma tal que la dimensión práctica del aprendizaje (en que se ejercitan las habilidades) acapara gran parte de las horas de formación (al menos 700).

⁹ En el año 1994 el Ministerio de Educación de Quebec acordó con las universidades un sistema de cuotas para la carrera de educación con el fin de evitar un eventual superávit y mantener una adecuada calidad en los candidatos.

Formalmente, la educación de profesorado en Quebec depende de las facultades de educación de las diferentes universidades. Sin embargo, como se privilegia un enfoque integrado con otras disciplinas, son muchas las áreas de formación dentro de la carrera que se dictan en otras facultades.

Con el tiempo han aumentado el número de años de instrucción considerados en las carreras de formación de profesores. Actualmente, casi toda la formación de profesores dura cuatro años, que habilitan como bachiller en educación. Es común que los profesores cuenten además con un grado de magíster en educación. Dado que ciertos egresados de otras carreras desean formarse como profesores se han establecido programas especiales, pero tienen una duración similar a la del método simultáneo o concurrente.

c) Formación Inicial Docente: Dificultades y regulaciones

Las reformas a la modalidad de formación docente han traído ciertas dificultades que han tensionado el sistema educativo. Aunque aún es pronto para realizar una evaluación profunda del impacto del nuevo sistema de enseñanza, existen ciertas aprehensiones acerca del nivel de coherencia que están logrando los programas de formación, por cuanto ponen mucho énfasis en el desarrollo de habilidades y existe poca experiencia en formar desde esta perspectiva y su evaluación resulta particularmente compleja. Asimismo, las instrucciones emitidas por la autoridad central de la provincia, tendientes a integrar en la formación de los educadores la acción de otras facultades (diferentes a educación) eventualmente han debilitado la percepción de responsabilidad que tienen los propios centros de formación respecto de los alumnos.

Por otra parte, tanto la migración como la reciente jubilación masiva de profesores han hecho que se deban relajar las barreras de entrada para nuevos profesores, bajando el nivel de los candidatos sobre los cuales se realiza la selección. Al contrario de otros países que establecen un requisito de ingreso asociado a un muy alto desempeño en las pruebas de ingreso a la universidad, en esta provincia aún falta para lograr un nivel de selectividad tan elevado como sería deseable. Esta situación se agrava en la medida en que las universidades no elevan sus parámetros de exigencias durante la carrera (actuando como filtro) y las escuelas necesitan maestros en algunos grados específicos.

d) Sistema de Evaluación de Egresados de carreras de Educación

La provincia de Quebec no utiliza un sistema de evaluación de egresados de egresados de carreras de educación equivalente a un examen de habilitación. Sin embargo, se propicia que el profesor deba participar de un primer año de periodo de inducción. Este proceso no tiene el poder de inhabilitar al candidato para ingresar a la profesión, sino que se entiende como un momento más de formación de habilidades en un sistema centrado en la práctica docente.

A pesar de que existen buenas experiencias de sistemas de inducción en el mundo, el caso de Quebec evidencia aún importantes problemas. En gran parte estas dificultades se pueden deber a que no existe un procedimiento estructurado y compartido entre escuelas para desarrollar esta fase de la formación de profesores. Asimismo, durante esta etapa se diluye

el vínculo con las instituciones formadoras de origen, por lo que carece de un sentido de formación académica.

IV. ANALISIS DE LA PROPUESTA DE IMPLEMENTAR UNA PRUEBA OBLIGATORIA PARA EGRESADOS DE CARRERAS DE EDUCACIÓN EN EL CONTEXTO CHILENO

A partir de la abundante evidencia internacional acerca del impacto de los profesores de alto desempeño sobre los resultados académicos de sus alumnos (Hunt, 2009), los policy makers en Chile han centrado su interés en definir medidas que ayuden a maximizar el potencial transformador de los docentes, entre éstas, una eventual prueba para egresados de carreras de educación, previo al inicio de su ejercicio profesional.

En las siguientes páginas se describe, a partir de la experiencia internacional y nacional, las diferentes modalidades que puede asumir esta propuesta de política, en función de los objetivos que a través de ella se intenta alcanzar. Asimismo, se analiza en qué medida estas pruebas podrían contribuir al objetivo de mejorar la calidad de los docentes que ingresan al mercado laboral, considerando los principales problemas que afectan la formación de profesionales de la educación en el país. Además, se analiza, en consideración a la experiencia internacional, la eficiencia de una política de esta naturaleza para alcanzar calidad en la formación de profesores.

Posteriormente, reconociendo las dificultades para superar en el corto plazo las deficiencias que presenta el sistema de educación superior chileno, se propone un modelo de aplicación de prueba obligatoria para egresados de carreras de educación y se explica las condiciones y supuestos que deberían cumplirse para que éste resultara un aporte.

Modalidades de pruebas para egresados de carreras de educación

Aunque las propuestas de aplicación de exámenes obligatorios para los egresados de carreras de educación han sido frecuentes durante los últimos años en Chile, no todas ellas refieren al mismo tipo de instrumento ni obedecen a las mismas estrategias.

Si bien todas ellas tienen como objetivo mejorar la calidad de los profesores que ingresan al sistema educativo, difieren en las estrategias que las inspiran para alcanzar ese fin. Así, puede distinguirse principalmente dos grupos. El primero de ellos, utiliza esta herramienta asociándola a una estrategia de provisión de información acerca de la calidad de la formación que los recién egresados recibieron en sus instituciones de origen. El segundo grupo, en tanto, utiliza la herramienta como parte de una estrategia de clasificación de los candidatos, definiendo quienes presentan suficientes competencias para desempeñarse como profesores y quiénes no. Este segundo grupo corresponde a los llamados “exámenes de habilitación”.

Asimismo, las pruebas o exámenes que se aplican bajo cualquiera de estas estrategias, presentan diferentes características, asociadas a los contenidos evaluados, las metodologías utilizadas y las consecuencias de su aplicación tanto sobre las instituciones formadoras como sobre los candidatos a la docencia.

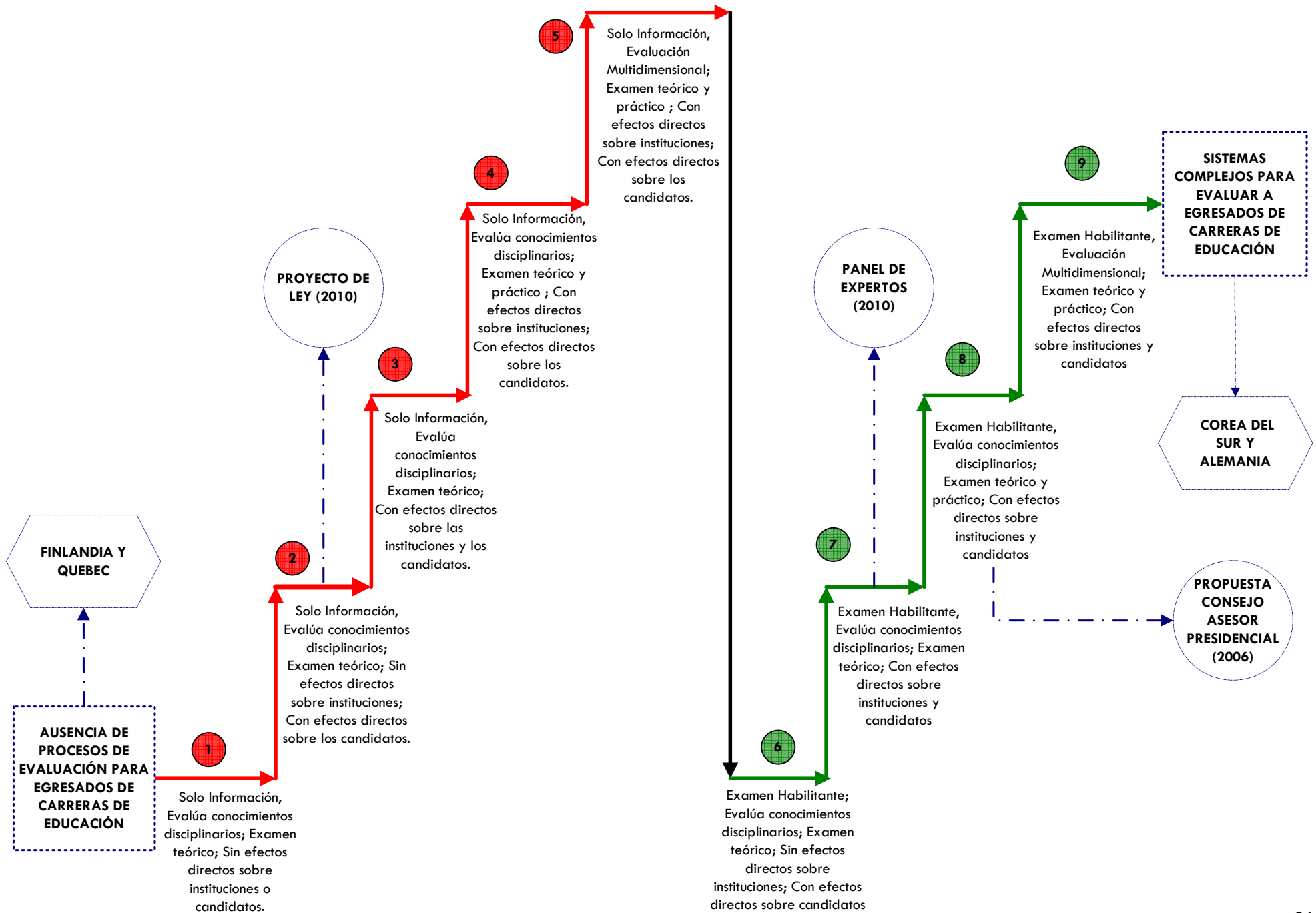
El Diagrama N° 2, resume las principales modalidades de pruebas e identifica a cuál de ellas corresponde cada una de las propuestas elaboradas en Chile¹⁰, así como las experiencias revisadas de Alemania y Corea del Sur.

El diagrama se estructura como una transición entre dos extremos: la ausencia de sistemas de evaluación para egresados de carreras de educación (caso de Finlandia y Quebec) y la aplicación de complejos procesos de evaluación (al estilo de Alemania y Corea del Sur) que exceden la lógica de una prueba obligatoria para egresados de pedagogía como la que se ha discutido en el país.

En el diagrama, las diferentes variantes del examen, crecen en complejidad en la medida en que se acercan a los sistemas utilizados por Alemania y Corea del Sur. Las primeras cinco modalidades (marcadas en color rojo), refieren aquellas en que la examinación sólo tiene por objeto proveer de información a los diferentes actores del mercado educativo acerca de la calidad de los egresados de las carreras de educación y sus instituciones formadoras. Bajo estos modelos, los cambios en el sistema se provocarían porque, a partir de los resultados de la evaluación, los diferentes actores (sostenedores, potenciales estudiantes, instituciones formadoras) competirían buscando calidad. Las cuatro siguientes categorías (marcadas en color verde) corresponden a modalidades de evaluación en que la examinación es utilizada como una estrategia de habilitación de profesores.

¹⁰ En el diagrama no se incluyó la propuesta consignada por la Comisión de Formación Inicial Docente (2005) puesto que su informe era de carácter general y no da cuenta de una opción definida de aplicación de esta herramienta. Asimismo, no se incluye la Prueba Inicia, por tratarse de un test no obligatorio.

Diagrama N° 2: Modalidades de pruebas obligatorias para egresados de Carreras de Educación



Herramienta desenfocada para alcanzar calidad

La principal razón para afirmar que la aplicación de una prueba de conocimientos para egresados de carreras de educación (en cualquiera de las estrategias descritas) sería desenfocada para alcanzar calidad docente, obedece a la complejidad de los problemas que afectan al sistema de formación inicial de profesores.

Las dificultades que ignora esta medida refieren a dos nudos centrales del sistema de formación de educadores en el país: a) El bajo estatus social y profesional de los docentes y; b) La casi inexistente regulación del mercado de educación superior tanto en la selección de candidatos como en la calidad de la formación que las instituciones ofrecen.

La implementación de una prueba de conocimientos para egresados de carreras de educación, desde esta mirada, resulta desenfocada puesto que no aborda los problemas de fondo que presenta el sistema.

Respecto al primer desafío, es decir, fomentar un alto estatus social y profesional de las carreras de educación, se pueden distinguir (a partir de la experiencia internacional) tres acciones: a) Propiciar condiciones laborales que hagan atractiva la profesión; b) Establecer un estatus especial para los profesores por medio de la generación de una carrera laboral protectora y al mismo tiempo exigente y; c) Reservar la formación de profesionales de la educación a universidades.

En cualquiera de las tres áreas mencionadas, Chile presenta importantes debilidades. En cuanto a las condiciones laborales, el país se distingue por un doble problema. Por una parte, existen muy bajos salarios iniciales, ubicándose como el segundo país de menores remuneraciones anuales en la OCDE (OCDE, 2009). Asimismo, en el plano nacional los cálculos indican que el salario que reciben los maestros es el más bajo entre los profesionales y es sólo equivalente al que obtienen egresados de carreras técnicas (Bellei y Valenzuela, 2010). Por otra parte, cabe mencionar que tampoco existen proyecciones de aumento salarial considerable en el tiempo, siendo éste el menor entre los países de la OCDE. Esta situación es muy relevante, por cuanto la evidencia indica que tanto el salario inicial como sus proyecciones de crecimiento, son fundamentales para atraer buenos candidatos a la docencia (Springer et al., 2010).

Además de lo anterior, se debe mencionar que si bien los profesores tienen un nivel de estabilidad laboral alto, los recientes anuncios de política dan cuenta de un interés por remover algunas de las aparentes rigideces que presentaría el estatuto docente, debilitando tal estabilidad.

Finalmente, a diferencia de los países de alto desempeño educativo en que las carreras de pedagogía sólo se imparten por universidades, en Chile los programas se ofrecen además en institutos profesionales no universitarios. La oferta de carreras de educación en este tipo de casas de estudio, debilita la imagen de estos programas en comparación a otras disciplinas exclusivamente universitarias y aleja a sus alumnos del contacto con carreras afines, así como de la investigación científica.

Además del bajo estatus social y profesional de la docencia, una segunda debilidad que afecta al sistema de formación inicial de profesores del país es la casi inexistente regulación en que se desarrollan las instituciones proveedoras de formación y los programas que

imparten. La experiencia internacional indica que en los sistemas educativos que logran mejor desempeño existen fuertes regulaciones estatales. Estas medidas son quizá, el mejor aporte de la experiencia de sistemas como los de Finlandia, Corea del Sur, Alemania y la canadiense provincia de Quebec.

En ellos, como parte de las regulaciones, es habitual que la autoridad educativa sea quién autoriza la apertura de nuevos programas de formación pedagógica y determina cuáles son las instituciones que pueden impartir carreras de educación. Asimismo, en estos sistemas educativos se regula periódicamente las plazas disponibles para nuevos estudiantes de pedagogía. Las universidades reciben una cuota de alumnos a formar y tienen por misión captar a los mejores candidatos para llenar esos reducidos cupos. La estimación de las plazas disponibles se formula en consideración a la proyección de las necesidades en cada una de las áreas de pedagogía, según planes de mediano plazo.

En términos de regulación de mercado de educación superior, la situación chilena es muy precaria. Esto se ve reflejado, en primer lugar, en el creciente número de programas de formación en pedagogía e instituciones que los proveen. Como se ha mencionado anteriormente, también ha existido un enorme incremento en la cantidad de alumnos en las carreras de educación. Este crecimiento se ha dado según las definiciones de mercado (en un periodo en que se ha producido un masivo acceso de la población a la educación superior), pero sin una planificación acorde a las necesidades del país. Dado que no existe una fijación de cupos, ni potestad para autorizar la apertura de nuevos programas ni para definir qué tipo de institución de educación superior puede impartir las carreras, resulta difícil que los candidatos alcancen el alto nivel requerido.

Finalmente, como parte de las regulaciones, los países de alto desempeño han avanzado a establecer mecanismos de acreditación sólidos que incluyen importantes consecuencias sobre el financiamiento de las carreras y la continuidad de los programas. Estas normativas rigen tanto a instituciones públicas como privadas y buscan el mejoramiento continuo de la formación que se entrega.

Así, el problema que enfrenta el sistema chileno no sólo se relaciona con la capacidad de captar buenos postulantes, sino también con la falta de herramientas para estimular que los programas ofrecidos tengan la calidad suficiente. En este sentido la acreditación de carreras se ha mostrado débil, por cuanto pareciera no ser capaz de penetrar en los principales nudos de la formación, centrándose en aspectos formales de los programas y las instituciones. Como se ha mencionado, la implementación de una prueba obligatoria (en cualquiera de sus modalidades) resulta ser un instrumento desenfocado respecto de los principales problemas que afectan el sistema de educación terciaria de Chile. En este sentido, mientras tales condiciones no se aborden debidamente, un dispositivo de esta naturaleza no será suficiente para generar los cambios requeridos.

Una medida Ineficiente para buscar calidad

Como hemos mencionado, además de su incapacidad para abordar las principales causas que explican la deficiente calidad de los profesores en Chile, un segundo defecto importante de la aplicación de pruebas de conocimiento a egresados de carreras de educación, es que

constituye una estrategia altamente ineficiente, puesto que centra sus esfuerzos en aplicar filtros de ingresos a la profesión sólo una vez finalizado el proceso formativo en las diversas Instituciones de Educación superior que entregan estos títulos. Esta estrategia resulta incoherente con la experiencia de todos los sistemas educativos de alto desempeño, que se esfuerzan por seleccionar candidatos de alto potencial al momento de comenzar los estudios universitarios.

En los sistemas educativos exitosos, la noción de calidad que manejan las universidades es compleja, por lo que se invierte tiempo y recursos en encontrar a quienes presentan un mayor potencial para el estudio de la carrera, más allá de las credenciales expresadas como puntajes en pruebas nacionales de selección universitaria. En tales sistemas, los elevados resultados académicos constituyen una condición necesaria, pero no suficiente. Por esto, se desarrollan sofisticados sistemas de selección que incluyen revisión de currículum, entrevistas para evaluar motivación, conocimiento de la carrera, interés por la educación, habilidades comunicacionales, test psicológicos y capacidad de trabajo en equipo.

La situación en Chile respecto de la atracción de alumnos talentosos a las carreras de pedagogía es radicalmente diferente a la de los países de alto desempeño en pruebas estandarizadas. La calidad de los postulantes a carreras de pedagogía es baja en comparación a la de otras alternativas universitarias, siendo muy pocos los estudiantes destacados en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) que optan por este tipo de formación. Así es como, para el año 2011, sólo un 1,6% de los 8.365 postulantes a universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) obtuvo sobre 700 puntos (elaboración propia según Datos, MINEDUC).

Esta baja calidad de los postulantes encuentra explicación tanto en las casi nulas regulaciones en el mercado de educación superior como en las pobres condiciones laborales del profesorado en Chile anteriormente mencionadas. Asimismo, las recientes medidas para reclutar candidatos de credenciales destacadas para la docencia, en tanto, se basan en la noción de implementar incentivos que hagan atractivo el estudio de la carrera. Estas medidas presentan una doble dificultad: tienen un alcance muy limitado en el sistema y no impiden que profesores de bajas credenciales ingresen al sistema de enseñanza.

Ninguna de estas situaciones sería problemática en la medida en que quienes egresaran de las instituciones fueran profesionales con las competencias suficientes para ejercer como profesores. Lamentablemente, además de los indicadores referidos a la pobre selección que realizan las instituciones formadoras, existen antecedentes que indican que, al egresar de la carrera, muchos estudiantes no cuentan con los conocimientos disciplinarios mínimos para desempeñarse como profesores.

La inexistencia de un marco regulatorio fuerte, así como los insuficientes parámetros de selectividad de candidatos provoca un problema importante de eficiencia. Esto se da porque una gran cantidad de alumnos obtienen el título de profesor, aún sin tener las competencias necesarias para convertirse en un docente efectivo.

La alternativa pragmática: Características de una Prueba de conocimientos obligatoria adecuada para el actual contexto chileno

Implementar las regulaciones que permitirían una selección de candidatos en fases tempranas (como las existentes en los países analizados) implica reformas importantes al modo de funcionamiento del sistema educacional en el nivel terciario. Dado el camino que ha asumido Chile para expandir la matrícula de educación superior (caracterizado por una gran autonomía de las instituciones formadoras para abrir programas), no es claro que sea políticamente factible realizar tales cambios en el corto plazo. En este contexto, hay quienes han considerado que la implementación de una prueba de conocimientos para egresados de carreras de educación constituye un camino rápido para acercarse a una mayor calidad docente, sin la necesidad de abordar áreas que podrían resultar difíciles de consensuar.

En efecto, un instrumento de esta naturaleza podría ayudar a señalar la calidad de un profesor recién egresado y, de esta manera, constituir un insumo para que las escuelas elijan, en el proceso de contratación de profesores, de acuerdo a criterios de calidad. Asimismo, podría actuar como filtro de quienes no posean las características requeridas para desempeñarse como docente. Sin embargo, no cualquier versión de estos instrumentos ayudará a conseguir los fines asociados a calidad que se persiguen.

A continuación se describe cómo, bajo ciertas características, una prueba de este tipo podría tener efectos positivos en el sistema y se consigna qué supuestos se deben cumplir para que esto ocurra.

Esta propuesta, entonces, considera el uso de un examen obligatorio para egresados de carreras de educación como una herramienta que podría afectar el sistema en una doble dimensión. Por una parte, permitiría excluir del ejercicio de la profesión a egresados que no logren demostrar un mínimo de conocimientos considerados imprescindibles para comenzar el ejercicio profesional. Por otra parte, posibilitaría establecer exigencias adicionales sobre las instituciones formadoras, provocando cambios que apunten a mayores garantías de calidad.

Dadas las características anteriormente descritas acerca del sistema de educación terciaria en el país, el modelo de evaluación más conveniente corresponde a un examen de carácter habilitante, que evalúe diversas dimensiones del saber y hacer docente, tanto desde una perspectiva teórica como práctica y que tenga consecuencias sobre los candidatos evaluados y, especialmente, sobre las instituciones formadoras. La modalidad descrita, equivale a la clasificada con el número 9 en el diagrama N° 2 expuesto al inicio de esta sección. A continuación se argumenta porqué se considera que este modelo podría significar un aporte en el contexto nacional.

Como se ha mencionado, una primera característica deseable para una prueba para egresados de carreras de educación es que ésta tenga un carácter habilitante. Esta característica busca impedir que aquellas personas que no logran demostrar un núcleo mínimo de conocimientos básicos para desempeñarse como docente comiencen a ejercer como tales. En la medida en que los resultados sean vinculantes, el examen adquiere mayor relevancia dado que sus resultados tendrán graves consecuencias. Esto, inevitablemente, afectará las estrategias y acciones que desarrollen las instituciones para conseguir mayores

estándares de calidad. Por el contrario, un examen no habilitante corre el riesgo de que, a falta de efectos directos relevantes, tanto las instituciones como estudiantes no asuman la información como un “riesgo” que, de alguna manera, oriente sus acciones y opciones.

Para determinar la exclusión de candidatos para ejercer la docencia el examen debería partir desde base de menor exigencia e ir aumentando paulatinamente en el tiempo. De esta forma, sólo se estaría excluyendo del sistema a quienes no tengan las credenciales suficientes para ingresar al ejercicio de la docencia, pero entendiendo que actualmente existe un sistema de formación debilitado y que su mejoramiento exigirá tiempo y recursos adicionales. En esta línea, es importante considerar que los candidatos que resulten rechazados en la examinación, deberían contar con nuevas oportunidades para someterse a evaluación. Asimismo, sólo el test sólo sería aplicable aquellos alumnos nuevos del sistema y no a quienes ingresaron bajo exigencias diferentes.

Una segunda característica a considerar para la aplicación de un examen obligatorio para egresados de carreras de educación en el contexto chileno, es que éste conlleve importantes consecuencias para las instituciones formadoras. Para lograr que el examen tenga efectos generales sobre el sistema, es necesario que sus resultados sean públicos. En efecto, resultaría una medida de presión adecuada para las instituciones que los resultados, a nivel agregado, sean de dominio público. De esta forma, para mantener o aumentar su matrícula, universidades e institutos tendrían que intentar mejorar sus resultados en el examen mediante tres estrategias principales: a) Esfuerzos por seleccionar mejores candidatos; b) Mejoramiento de sus planes de formación y; c) Mayor exigencia del programa con el fin de evitar la graduación de estudiantes con rendimiento deficitario.

Asimismo, resultaría necesario que los resultados en la prueba de habilitación estuviesen vinculados a la acreditación de los programas de pedagogía. En este sentido, las universidades estarían obligadas a cumplir ciertas metas de mejoramiento, incluso a riesgo del cierre de los programas. Adicionalmente, sería conveniente suspender o restringir aportes económicos del Estado a aquellas instituciones que obtengan reiteradamente resultados deficientes en el proceso. Así, estas limitaciones harían menos atractivas a aquellas instituciones de bajo desempeño frente a los potenciales estudiantes.

Una tercera característica necesaria para una prueba de habilitación es que ésta se base en una aproximación multidimensional al concepto calidad. En este sentido, se debe mencionar que existe una complejidad inicial en este tipo de pruebas. Ésta es que asumen que se puede medir la calidad de un profesor (o candidato a maestro). Esta situación, que ha sido motivo de debate en el mundo (UNESCO, 2004) reviste gran importancia, especialmente en función de los efectos que el examen pudiera tener. Existe consenso acerca de que la calidad docente es un concepto complejo, difícil de capturar en instrumentos de evaluación.

Una herramienta de este tipo sólo tendrá sentido en la medida en que fuera lo suficientemente amplia como para medir diferentes áreas del saber de los profesores y de sus prácticas. En la evaluación, por lo tanto, debería considerarse además del imprescindible dominio disciplinario, el conocimiento y práctica de la pedagogía, el conocimiento del currículum, las habilidades comunicacionales y de didáctica, ente otras. Una evaluación focalizada en cualquiera de estos aspectos en desmedro de los otros significará un

reduccionismo del concepto de calidad docente usado en la práctica del sistema educacional.

Finalmente, es necesario que un eventual examen a egresados de carreras de educación considere una metodología de evaluación acorde a la complejidad de lo que se quiere medir. La experiencia internacional indica que los países que utilizan este tipo de dispositivos lo hacen como parte de sofisticados mecanismos de evaluación y no sólo como eventos puntuales. Por ejemplo, tanto Alemania como Corea del Sur han avanzado hacia evaluar a sus maestros no sólo con pruebas de conocimiento sino que además con entrevistas personales, revisión de ensayos, supervisión de clases, exámenes orales, presentación de proyectos de investigación, entre otras.

Aparte de los problemas de calidad que supone para el sistema de evaluación una mirada poco integradora de las diferentes áreas, existe un riesgo importante respecto de los efectos que podría tener el examen sobre las instituciones formadoras. En la medida en que los resultados sean públicos, las instituciones intentarán obtener los mejores resultados en el test. De esta forma, mientras la prueba privilegie sólo un área de las competencias necesarias en la preparación de un profesor, las instituciones tendrán un fuerte incentivo para centrar su currículum formativo en ese aspecto, reduciendo la calidad de la preparación ofrecida.

Adicionalmente, resultaría necesario que, a la par de una política de evaluación de estudiantes se propiciará un mecanismo de fortalecimiento de las instituciones y mejoramiento de los programas. Usualmente las evaluaciones de este tipo tienden a entenderse sólo desde su dimensión sancionadora, sin considerar que pueden constituir un espacio importante de retroalimentación y aprendizajes. En este sentido, el desarrollo de planes de fortalecimiento de programas es una oportunidad para aquellos que logren ciertos niveles que permitan suponer que en la medida que reciban ciertos apoyos especializados podrían lograr una mayor productividad en términos de calidad.

V. CONCLUSIONES

Los exámenes obligatorios para egresados de carreras de educación son una estrategia utilizada en diversos sistemas educativos del mundo para garantizar que quienes ingresen al ejercicio de la docencia cuenten con las calificaciones necesarias para desempeñarse efectivamente. El uso de este dispositivo ha sido, a la vez, largamente discutido en Chile durante la última década.

Sin embargo, tanto la experiencia internacional como las propuestas de diversas comisiones de expertos en el país dan cuenta de la gran variedad de formatos que puede asumir esta política, así como la diversidad de efectos que a partir de ella se espera obtener. De esta forma, resulta necesario distinguir entre las distintas variantes de este instrumento y diferenciar los potenciales beneficios y riesgos asociados a cada uno de ellas.

A partir de lo expuesto en las páginas anteriores es posible determinar, a modo de conclusión, cinco elementos centrales.

El primero de ellos corresponde a la dificultad asociada a definir la calidad docente. La literatura internacional ha logrado acreditar que los profesores son sumamente importantes para producir mejores resultados educativos en los alumnos. Sin embargo, ha sido incapaz de definir cuáles atributos de los profesores son los que explican ese potencial transformador. Dada esta dificultad, los sistemas educativos que utilizan exámenes para egresados de carreras de educación, intentan generar sofisticados sistemas para capturar la multi-dimensionalidad de este concepto. Así, este tipo de herramienta no constituye, en la experiencia internacional, un instrumento aislado en el contexto de las políticas destinadas a generar calidad docente.

El segundo elemento que debe considerarse es que los países que obtienen resultados destacados en las pruebas internacionales de medición de aprendizajes ponen énfasis en la selección de los mejores candidatos a la docencia, lo cual en muchos casos (y según algunos reportes internacionales, la mayoría) no incluye el uso de estas pruebas de conocimientos a los docentes como mecanismo de control de calidad. De esta forma, tales sistemas educativos no descansan en el uso de pruebas obligatorias de conocimientos para garantizar que sólo estudiantes destacados comiencen a formarse como profesores, sino que éstas constituyen sólo una herramienta más en un set variado de políticas y dispositivos que buscan generar condiciones para que la docencia cuente con un alto estatus social y profesional.

Un tercer elemento a considerar es que, en el caso chileno, existen problemas estructurales muy importantes que disminuyen las posibilidades de obtener nuevos profesores que cumplan con altos estándares de calidad. Tales dificultades se resumen en dos elementos. Por una parte, el bajo estatus social y profesional de la pedagogía y, por otra parte, la casi total desregulación del mercado de instituciones formadoras de profesores en el país. Un examen obligatorio para egresados de carreras de educación, si bien en algunas de sus versiones podría resultar un aporte para lograr mayor calidad, resulta desenfocado respecto de estos problemas e incapaz de solucionarlos. Por otra parte, el uso de este dispositivo es ineficiente porque interviene en fases tardías del proceso de formación que podrían ser

abordadas con menor costo mediante regulaciones estatales que actúen directamente sobre la cantidad y calidad de programas ofrecidos.

En cuarto lugar, cabe mencionar que una de las ventajas de este tipo de dispositivos es que permite cierto grado de mejoramiento sin la necesidad de generar las complejas reformas que usualmente se asocian a sistemas de mayor regulación de instituciones. En este sentido, la utilización de una prueba de conocimientos obligatoria para egresados de carreras de educación tiene como mayor virtud que permite incentivar cambios (cuya profundidad estará asociada a las consecuencias que el examen tenga sobre las instituciones) en un sistema de formación como el chileno que pareciera muy poco permeable a modificaciones y reformas.

En este sentido, considerando las limitaciones y debilidades del sistema chileno de formación de profesores, la eventual utilización de un dispositivo de este tipo, debería contemplar una prueba de carácter habilitante, que aborde diferentes áreas del saber y hacer docente, que evalúe a los candidatos mediante diversas metodologías y cuyos resultados se traduzcan en fuertes consecuencias para las instituciones formadoras.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Ávalos, B. (2010). "Formación Inicial Docente en Chile: Calidad y políticas". En Bellei, Contreras y Valenzuela (Eds), "Ecos de la Revolución Pingüina" (2010) pp. 257-284.

Ávalos, B. (2003). "Formación Docente Inicial en Chile".

Barber, M. & Mourshed, M. (2007). "How the world's best-performing schools systems come out on top" McKinsey Report, pp. 1-47.

Bellei C. & Valenzuela J. (2010). "¿Están dadas las condiciones para que la docencia se una profesión de alto estatus en Chile?", pp. 1-26.

Brandt, N. (2010). "Chile: Climbing on Giant's Shoulders: better schools for all Chilean children" OCDE, Economics Papers N° 784.

Brunner, J. Elacqua G. Tillet, A. Bonnefoy, J. González, S. Pacheco, P. Salazar F. (2005). "Guiar el Mercado, Informe Sobre la Educación Superior en Chile" 3, 122-227

Center for International Mobility, Finland (2003). "Universities in Finland"

Center for Research in Mathematics and Science Education. (2010). Breaking the Cycle: An International Comparison of U.S. Mathematics Teacher Preparation. Michigan State University.

Comisión sobre Formación Inicial Docente (2005). "Informe Comisión Sobre Formación Inicial Docente". Serie Bicentenario.

Crocker R. & Dibbon D. (2008). "Teacher Education in Canada: a Baseline study" Society for the Advancement of Excellence in Education (SAEE).

Darling-Hammond, L. (2000). "Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence", pp. 1-49

Darling-Hammond, L. (2009). "How Finland Is Building a Strong Teaching and Learning System". Teachers College, Columbia University.

Dunkin, M. (1997). "Assessing Teachers' Effectiveness". Issues in Educational Research, pp. 37-51.

Elacqua G. y Fábrega R. (2004). "El consumidor de educación: el actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile". Universidad Adolfo Ibáñez.

Goldhaber D. (2000). "Does Teacher certification matter? High school teacher certification status and student achievement".

Halász, G., Santiago, P., Ekholm M., Matthews P., McKenzie P. (2004) "Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. Country Note: Germany" OCDE.

Hunt, B. (2009). "Efectividad del desempeño docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina" (43). Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Santiago, Chile, pp. 1-38.

IEA (2003). "TIMSS 2003 International Mathematics Report". Boston, Estados Unidos.

Lee, J. (2002). "Education Policy in the Republic of Korea: Building Block or Stumbling Block?".

Linda Darling-Hammond (2009) "How Finland Is Building a Strong Teaching and Learning System".

Leu, E. (2005). "The Role of Teachers, Schools, and Communities in Quality Education: A Review of the Literature" pp. 1-54.

McBer, H. (2000). "Research into Teacher Effectiveness: A Model of Teacher Effectiveness"

Manzi, J. (2010). "Programa Inicia: Fundamentos y Primeros Avances". En Bellei, Contreras y Valenzuela (Eds), "Ecos de la Revolución Pingüina" (2010) pp. 285-310.

MINEDUC (2004). "Chile y el aprendizaje de matemáticas y ciencias según TIMSS: Resultados de los estudiantes chilenos de 8° básico en el Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias 2003". Unidad de Currículum y Evaluación. Santiago, Chile.

MINEDUC (2006). "Informe Final" del Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la Educación" 6, 156-189

MINEDUC (2007). "PISA 2006: Rendimientos de estudiantes de 15 años en Ciencias, Lectura y Matemática". Unidad de Currículum y Evaluación , Ministerio de Educación. Santiago, Chile.

MINEDUC (2010). "Proyecto de Ley que crea el Examen de Excelencia Profesional Docente y la Asignación de Excelencia Pedagógica Inicial". Mensaje 370-358. Octubre 2010.

MINEDUC (2010). "Resultados Prueba Inicia Aplicación 2009. Ministerio de Educación. Santiago, Chile.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. (2006). "Education in Quebec: an Overview. Gouvernement du Québec"

Niemi H. & Jakku-Sihvonen, R. (2005). "In the front of the Bologna process Thirty years of research-based teacher education in Finland". University of Helsinki.

OCDE (2002) "Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers: Background Report for Korea"

OCDE (2003) "Country Background Report for the Federal Republic of Germany"

OCDEE (2003) "Country Background Report for Finland"

OCDEE (2003) "Attracting, Developing, and Retaining Effective Teachers in Québec. Report by the Ministère de L'Éducation du Québec (Canada).

OCDE (2004). "Revisión de Políticas de Educación: Chile".

OCDE (2004). "Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. Country Note: Korea".

OCDE (2006). "PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. Volume 1: Analysis". Paris, Francia.

OCDE (2009) "Initial Teacher Education and Continuing Training Policies in a Comparative Perspective".

OCDE (2009). "Los Docentes importan. Atraer, formar y conservar a los docentes eficientes". Paris, Francia, pp. 2-31.

OCDE/UNESCO (2001). "Docentes para las escuelas de Mañana. Análisis de los indicadores Mundiales de Educación" Paris, Francia.

Palardy, G. (2008). "Teacher Effectiveness in First Grade: The Importance of Background Qualifications, Attitudes, and Instructional Practices for Student Learning". American Educational Research Association. University of California.

Panel de Expertos para una Educación de Calidad (2010). "Propuestas para Fortalecer la Profesión Docente en el Sistema Escolar Chileno"

Rivkin, S., Hanushek E., & Kain J. (2005). "Teachers, schools and academic achievement". *Econometrica*, Vol. 73, No. 2.

Sanders W. & Rivers J. (1996). "Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement". University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center

SEGPRES (2011). "Reporte de Cumplimiento de los siete ejes prioritarios del Gobierno del presidente Sebastián Piñera".

Springer, Hamilton & McCaffrey (2010). "Teacher Pay for Performance: Experimental Evidence from the Project on Incentives in Teaching". Peabody College, Vanderbilt University.

UNESCO (2003). "Institutional Approaches to Teacher Education within Higher Education in Europe: Current Models and New Developments".

Andreson, L. (2004). "Increasing Teacher Effectiveness" UNESCO: International Institute for Educational Planning (1) 19-31

Vegas, E. (2008). "¿Cómo mejorar las políticas de desarrollo profesional docente a fin de atraer, perfeccionar y retener profesores efectivos?". En Bellei, Contreras y Valenzuela (Eds), "La Agenda pendiente de Educación. Profesores, Administradores y Recursos: Propuestas para la Nueva arquitectura de la Educación Chilena" (38-78).

Wenzel, K. (2003). "Teacher Education System in Germany". *Metodika* Vol. 3.