

IMPACTO DE LA NUEVA LEY DE CARRERA DOCENTE SOBRE LAS CARRERAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR LIGADAS AL ÁREA DE EDUCACIÓN

Resumen ejecutivo:

- El presente trabajo analiza el impacto de la acreditación obligatoria, centralizada en la Comisión Nacional de Acreditación y en base a estándares de las carreras de Pedagogía, según lo mandatado por la Ley de Desarrollo Profesional Docente.
- Desde la aplicación de esta ley, se observa una disminución en el promedio de años de acreditación, más pronunciado en las universidades privadas fuera del Consejo de Rectores y en las universidades estatales. Esto puede deberse a un sesgo en el diseño y aplicación de los criterios por parte del regulador.
- Cerca de 14.000 estudiantes de Pedagogía asisten a una institución que no se encuentra acreditada. En total 183 carreras de Pedagogía no se encuentran acreditadas y arriesgan cierre (de un total de 509).
- La transición establecida por la ley indica que en abril de 2019, todas las carreras e instituciones que impartan Pedagogía deberán estar acreditadas. Las que no lo consigan no podrán admitir nuevos estudiantes.
- Lo anterior, sumado a las restricciones de acceso por puntaje PSU, pone sobre aviso una posible disminución en la oferta de profesores en el caso de que las carreras e instituciones no acreditadas no logren la certificación requerida por la ley.

Introducción

La Ley de Desarrollo Profesional Docente (Ley N°20.903) aprobada en 2016, establece una serie de medidas orientadas a mejorar la formación docente y calidad de las carreras de Pedagogía que se imparten en nuestro país. Así, entre las medidas que contempla se entregó exclusividad a las universidades para dar el título de profesor, el que sólo podrá ser otorgado por las instituciones y carreras o programas que se encuentren acreditados.

Además, para efectos de otorgar la acreditación de dichas carreras, la ley establece que la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) debe establecer nuevos criterios y orientaciones relativas a los procesos formativos y programas de mejora, como a las prácticas tempranas y progresivas de sus estudiantes, además del cuerpo académico y de la infraestructura del establecimiento que imparte la carrera. Lo anterior ha traído como consecuencia que numerosas instituciones hayan visto disminuidos sus años de

acreditación de manera considerable bajo estos nuevos estándares además de generar una posible disminución de la oferta de profesores, ante las nuevas exigencias.

El presente documento busca ilustrar cómo ha cambiado, en términos de los años otorgados, la acreditación de carreras ligadas al área de la educación a partir de abril de 2016, fecha de aprobación de la ley, en todas aquellas instituciones que las imparten.

I. Contexto general: panorama actual de las carreras de pedagogía

Bajo la perspectiva de mejorar de la calidad de la educación, la Ley 20.903 establece una serie de requisitos para la formación docente:

1. Sólo pueden ser profesionales de la educación quienes cuenten con un título profesional obtenido de una universidad.
2. Tanto la institución como la carrera ligada al área de la educación deben estar acreditadas por la CNA.
3. Sólo pueden ingresar a dichas carreras las personas que hayan obtenido un puntaje PSU que los ubique dentro del percentil 70 o superior de su promoción o estar dentro del 10% de las mejores notas de su establecimiento¹.

La normativa dio un plazo de tres años para que las instituciones y carreras que no estuviesen acreditadas lo hicieran, fecha que se cumpliría en 2019. De no lograr la certificación otorgada por la CNA, dichas carreras deberán someterse a un proceso de supervisión del Consejo Nacional de Educación (CNED) por un periodo equivalente al que hubiesen tenido teóricamente en la acreditación, luego del cual deberán someterse nuevamente a acreditación. De no someterse al proceso de supervisión o de acreditación, o sometiéndose a la acreditación no la obtuviese, se procederá a revocar el reconocimiento oficial de dicha carrera.

Lo anterior es de relevancia pues estos nuevos requisitos podrían significar una baja en la oferta de formación docente² que impacte finalmente en la oferta de profesores, lo cual es preocupante pues actualmente se habla de un déficit en el número de docentes del que es necesario hacerse cargo. A modo de ejemplo, de acuerdo a un estudio realizado por el Observatorio Formación Docente durante el año 2017, en Pedagogía Básica la tasa de recambio en todas las regiones del país es menor al 4%, lo que significa que actualmente no existe la capacidad para suplir la demanda existente³. Lo anterior es aún más preocupante si se considera que Pedagogía Básica es de las carreras ligadas al área de educación que más ha disminuido en su matrícula en los últimos años.

¹ Se espera que este requisito se vaya alcanzando gradualmente.

² La Comisión Ingres, a cargo del otorgamiento del Crédito con Garantía Estatal (CAE) ha determinado que los estudiantes de Pedagogía que se matriculen por primera vez en programas no acreditados no podrán obtener el beneficio. Esta interpretación, que no ha sido públicamente respaldada con un acto administrativo, restringe fuertemente el acceso de estudiantes a dichas carreras, dificultando la sustentabilidad financiera de éstas.

³ Informe OFD N° 04: Evolución de la oferta de formación docente a nivel regional: zona sur, Informe OFD N° 03: Evolución de la oferta de formación docente a nivel regional: zona central, Informe OFD N° 02: Evolución de la oferta de formación docente a nivel regional: Zona Norte.

1. Acreditación según instituciones que imparten la carrera de Pedagogía

Actualmente existen 63 instituciones que entregan formación docente (52 Universidades y 11 IP), donde 37 de ellas representan el 18% de la matrícula total y poseen un porcentaje de matrícula menor o igual a 1%.

Los IP, a pesar de que por ley ya no pueden otorgar el título de profesor, deben seguir impartiendo la carrera para aquellos alumnos que ya se encontraban cursando Pedagogía hasta que éstos se titulen, sin la posibilidad de matricular a nuevos alumnos. Es por ello que se consideran en la totalidad de los alumnos, pero no luego para la acreditación.

La mayor cantidad de alumnos matriculados se concentra en la Universidad SEK y en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE), donde cada una de ellas alcanza un 6% del total. Respecto de la matrícula de primer año, es posible observar que las que concentran el mayor porcentaje corresponden a la UMCE y la Universidad de la República, ambas con un 6% del total de los estudiantes que ingresan por primera vez a Pedagogía.

La Tabla N°1 resume la información anterior.

Tabla N°1: Matrícula total y matrícula de primer año en carreras de Pedagogía por tipo de institución. Año 2018.

NOMBRE INSTITUCIÓN	MATRÍCULA TOTAL		MATRÍCULA 1ER AÑO	
	N°	%	N°	%
Universidad SEK	4.778	6%	971	5%
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	4.468	6%	1.116	6%
Universidad de Las Américas	3.553	5%	510	3%
Universidad de Concepción	3.462	4%	787	4%
Universidad San Sebastián	3.151	4%	616	3%
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	3.123	4%	755	4%
Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	3.086	4%	696	4%
Universidad Autónoma de Chile	2.777	4%	497	3%
Universidad Bolivariana	2.625	3%	814	4%
Universidad Católica del Maule	2.544	3%	671	4%
Universidad Los Leones	2.502	3%	1.038	5%
Universidad Católica Silva Henríquez	2.436	3%	678	4%
Universidad Católica de Temuco	2.140	3%	516	3%
Universidad La República	2.108	3%	1.101	6%
Universidad Católica de la Santísima Concepción	2.105	3%	477	3%
Universidad Andrés Bello	1.967	3%	365	2%
Universidad Alberto Hurtado	1.948	3%	538	3%
Universidad de Santiago de Chile	1.905	2%	447	2%
Pontificia Universidad Católica de Chile	1.796	2%	490	3%

Universidad Central de Chile	1.785	2%	478	3%
Universidad del Bío Bío	1.714	2%	458	2%
Universidad de La Serena	1.540	2%	396	2%
Universidad de Los Lagos	1.537	2%	350	2%
Universidad Austral de Chile	1.516	2%	378	2%
Universidad Santo Tomás	1.418	2%	63	0%
Universidad Mayor	1.244	2%	217	1%
IES Con 1% o Menos de la Matrícula (37 instituciones)	13.830	18%	3.543	19%
TOTAL GENERAL	77.058	100%	18.966	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIES (Mineduc).

Notas:

[1] Análisis considera las carreras de pregrado de pedagogía con licenciatura y sin licenciatura.

Además, del total de universidades que imparten carreras de Pedagogía, 10 no se encuentran acreditadas, concentrando el 18% del total de matrícula. Entre ellas es posible encontrar a la Universidad SEK y a la Universidad de la República, las que poseen la mayor concentración de la matrícula total (6%) y de primer año (6%), respectivamente. Esto es grave, ya que la ley exige la acreditación institucional junto con la de sus programas, por lo que para dar cumplimiento a la ley se presentan con mayor riesgo que aquellas ya acreditadas institucionalmente para obtenerla. Especialmente si se considera que la Universidad de La República, nunca ha conseguido la acreditación institucional y la SEK la perdió⁴.

El listado de instituciones no acreditadas y la matrícula asociada a cada una de ellas es posible encontrarla en la Tabla N°2.

Tabla N°2: Matrícula Pedagogías por instituciones no acreditadas.

Instituciones	Matrícula	Matricula primer año	% total matrícula	% primer año
<i>U. LA REPUBLICA</i>	2108	1101	3%	6%
<i>U. LOS LEONES</i>	2502	1038	3%	5%
<i>U. SEK</i>	4778	971	6%	5%
<i>U. BOLIVARIANA</i>	2625	814	3%	4%
<i>U. DE O'HIGGINS</i>	414	263	1%	1%
<i>U. GABRIELA MISTRAL</i>	333	105	0%	1%
<i>U. PEDRO DE VALDIVIA</i>	731	50	1%	0%
<i>U. CHILENO BRITANICA DE CULTURA</i>	84	0	0%	0%

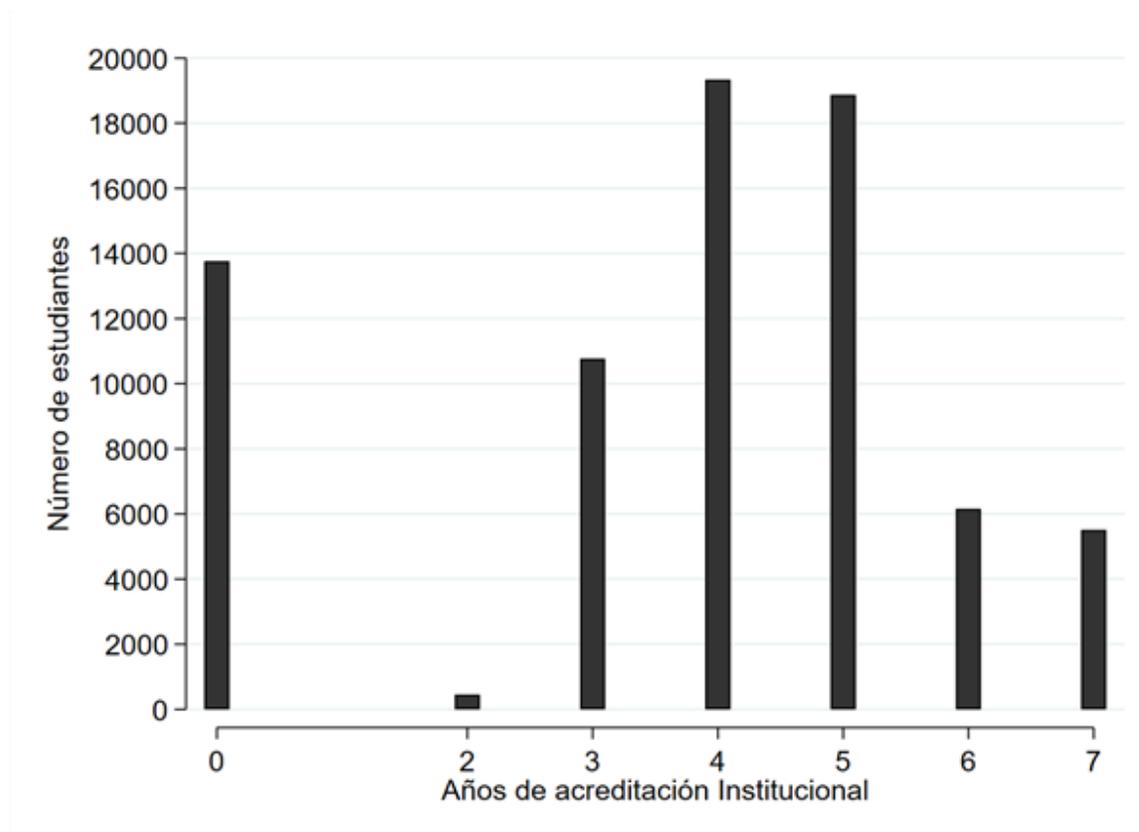
⁴ Radiografía al sistema de educación superior chileno no acreditado. Acción Educar. <https://accioneducar.cl/radiografia-al-sistema-de-educacion-superior-chileno-no-acreditado/>

U. UCINF	43	0	0%	0%
U. DEL PACIFICO	32	0	0%	0%
Total	13650	4342	18%	23%

Fuente: Elaboración propia en base a información del SIES y CNA.

La Figura N° 1 muestra el número de estudiantes matriculados en Pedagogía, separados por instituciones acreditadas y no acreditadas. Esta figura muestra que cerca de 14.000 estudiantes asisten a una institución que no se encuentra acreditada y más de 4.300 estudiantes entraron por primera vez a Pedagogía en una institución no certificada.

Figura N° 1: Matrícula en carreras de Pedagogía por instituciones y sus años de acreditación institucional.

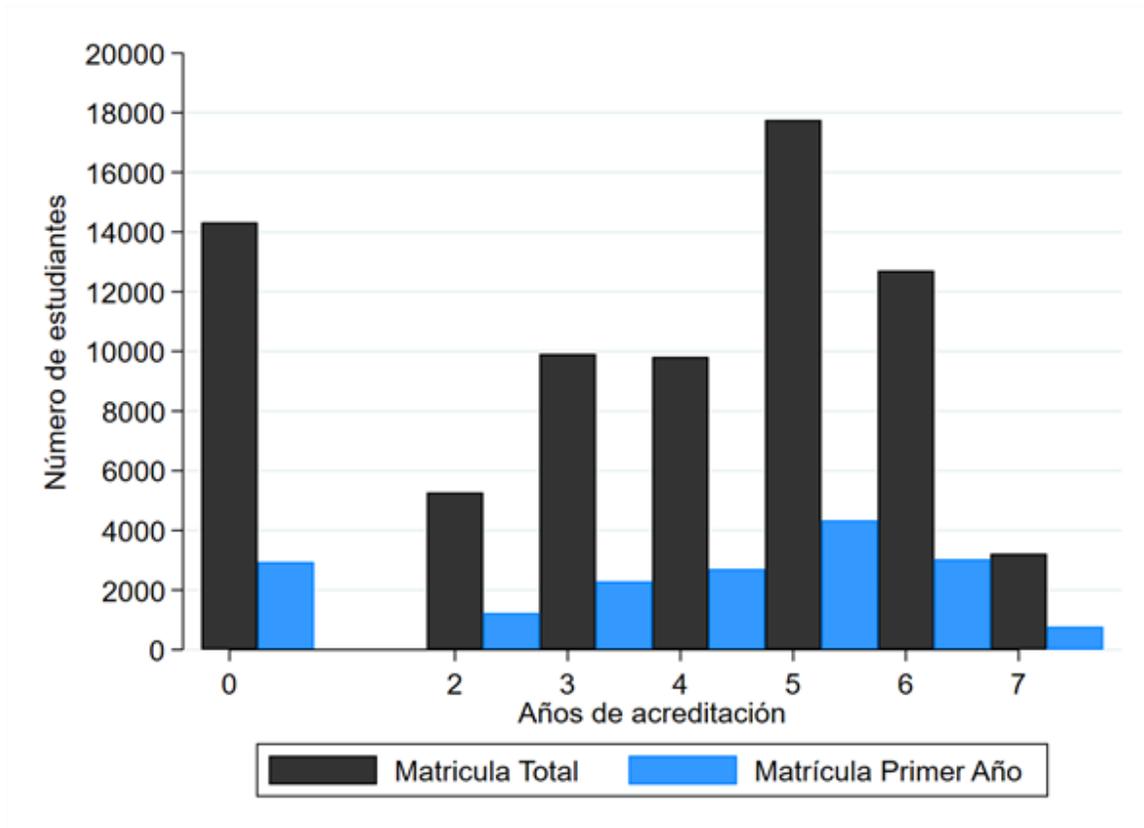


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CNA, SIES y Centro de Estudios Mineduc.

En la misma manera la Figura N°2, muestra la relación respecto de la matrícula de primer año. En ella se observa que un gran porcentaje de estudiantes entra a una institución que no se encuentra acreditada,

mientras que la menor cantidad de estudiantes ingresa a una carrera con el máximo de años de acreditación. La mayoría de los estudiantes ingresan en instituciones acreditadas de cuatro a seis años.

Figura N° 2: Número de estudiantes matriculados en Pedagogía por institución acreditada o no acreditada.



Nota: Elaboración propia a partir de datos provistos por la CNA y el SIES. Datos de acreditación extraídos el 02/01/2018 de la página <https://www.cnachile.cl/Paginas/buscador-avanzado.aspx> y mediante solicitud de transparencia.

Salvo el caso de seis carreras, las instituciones que no están acreditadas, tampoco lo están respecto de sus programas de Pedagogía. Estas seis carreras se imparten en cuatro instituciones distintas que agrupaban a 2.019 estudiantes en 2018. Estas instituciones son el IP Providencia, la Universidad SEK, la Universidad Los Leones y la Universidad Pedro de Valdivia. Este es el grupo de mayor riesgo frente a la regulación en comento.

Tabla N°3: Carreras acreditadas en instituciones no acreditadas.

Institución	Carrera
IP PROVIDENCIA	EDUCACIÓN PARVULARIA
IP PROVIDENCIA	EDUCACIÓN DIFERENCIAL MENCIÓN DEFICIENCIA MENTAL
UNIVERSIDAD SEK	PEDAGOGÍA EN EDUCACIÓN FÍSICA
UNIVERSIDAD LOS LEONES	PEDAGOGÍA EN EDUCACIÓN BÁSICA
UNIVERSIDAD LOS LEONES	PEDAGOGÍA EN EDUCACIÓN DIFERENCIAL
UNIVERSIDAD PEDRO DE VALDIVIA	EDUCACIÓN PARVULARIA MENCIÓN EXPRESIÓN ARTÍSTICA

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CNA y Centro de Estudios MINEDUC.

2. Acreditación carreras o programas de pedagogía

Actualmente, según el último informe publicado por la Comisión Nacional de Acreditación⁵, Chile cuenta con 509 carreras de pedagogía impartidas por universidades autónomas⁶. De ellas, 326 se encuentran acreditadas (equivalentes a un 64% de la oferta total de este tipo de programas), mientras que un 19% (correspondiente a 96 carreras) no cuenta con la certificación otorgada por la CNA y un 17% (87 carreras) no se ha sometido nunca al proceso de acreditación.

De acuerdo a la información revelada por ese mismo informe, si se agrupan las carreras de Pedagogía de acuerdo a sus años de acreditación es posible observar que un 16% del total de la oferta (79 carreras) posee entre dos o tres años de acreditación (ubicándose en el primer tramo), un 35% de ellas (179 carreras) se concentran en el segundo tramo de acreditación (es decir, poseen cuatro o cinco años de acreditación) y sólo un 13% (68 carreras) logran alcanzar el tercer tramo con seis o siete años de certificación. La Tabla N° 4 resume la información anterior.

Tabla N°4: Número de carreras de pedagogía según años de acreditación. Año 2018.

AÑOS DE ACREDITACIÓN	N° CARRERAS
2 años	25
3 años	54
4 años	65
5 años	114
6 años	58
7 años	10
Fuera de Sistema	87
No Acreditada	96
TOTAL	509

Fuente: Comisión Nacional de Acreditación (2018). Carreras de pedagogía: análisis de fortalezas y debilidades en el escenario actual.

⁵ Comisión Nacional de Acreditación (2018). Carreras de Pedagogía: análisis de fortalezas y debilidades en el escenario actual. Serie Estudios sobre Acreditación. Disponible en la red: <http://www.investigacion.cnachile.cl/>

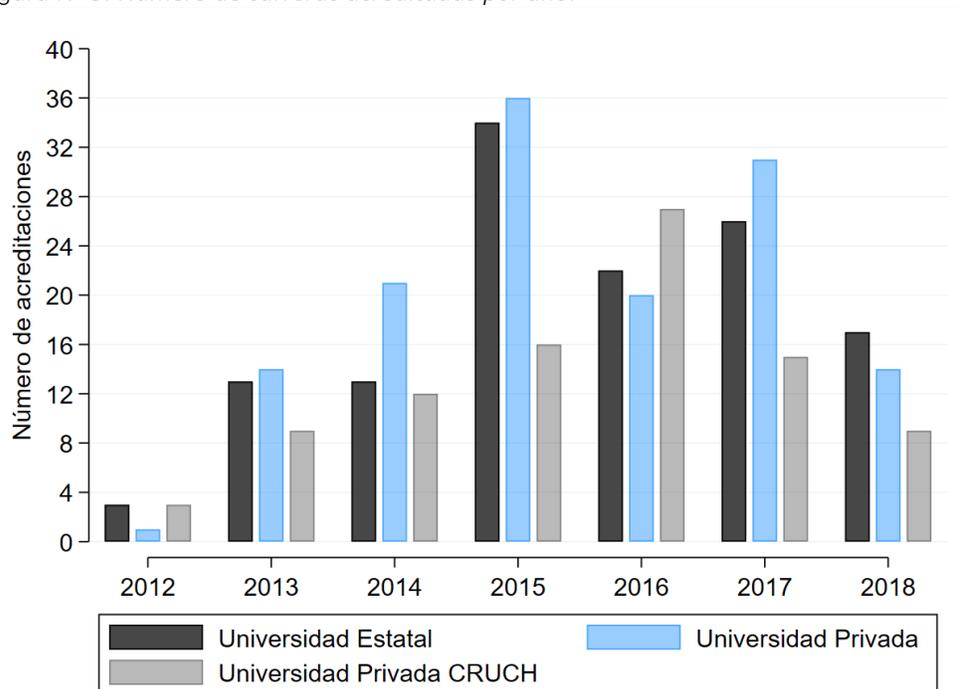
⁶ El informe publicado por la CNA sólo incluye a las carreras de Pedagogía impartidas por universidades, por lo que excluye los actuales programas que se ofrecen en institutos profesionales, a la vez que excluye todo tipo de licenciatura en educación.

Respecto de las instituciones que las imparten, los datos muestran que las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores (Cruch) cuentan con un 74% de su oferta de carreras de Pedagogía acreditada, mientras un 16% nunca se ha sometido al proceso de acreditación estando por ello fuera del sistema; y un 10% de los programas carecen de la certificación de la CNA. En el caso de las universidades privadas⁷, el porcentaje de programas con acreditación es 20 puntos porcentuales menor (54%), mientras que las carreras no acreditadas alcanzan un 27% del total y las que se encuentran fuera del sistema

Al analizar la totalidad de programas de Pedagogía que actualmente ofrece nuestro sistema de educación superior, el informe señala que el 23% de sus estudiantes lo hace en una carrera que no cuenta con la certificación de la Comisión Nacional de Acreditación, mientras que el 13% de ellos lo hace en una institución que además no posee la acreditación institucional. Como se observó anteriormente, dadas las exigencias establecidas por la Ley de Desarrollo Profesional Docente y la Ley de Educación Superior, estas carreras se encuentran en una situación de alto riesgo.

Respecto de la matrícula de primer año, los datos muestran que el 32% de los estudiantes ingresó a una carrera que actualmente no se encuentra acreditada, mientras que el 22% lo hizo a un programa que no cuenta con ninguna de las dos certificaciones (ni de carrera ni institucional). Esta información está contenida en el informe de la Comisión Nacional de Acreditación. Estos datos resultan especialmente preocupantes, en tanto la función orientadora y de señalamiento que se espera que genere la acreditación institucional no está siendo aparentemente considerada por los estudiantes.

Figura N° 3: Número de carreras acreditadas por año.

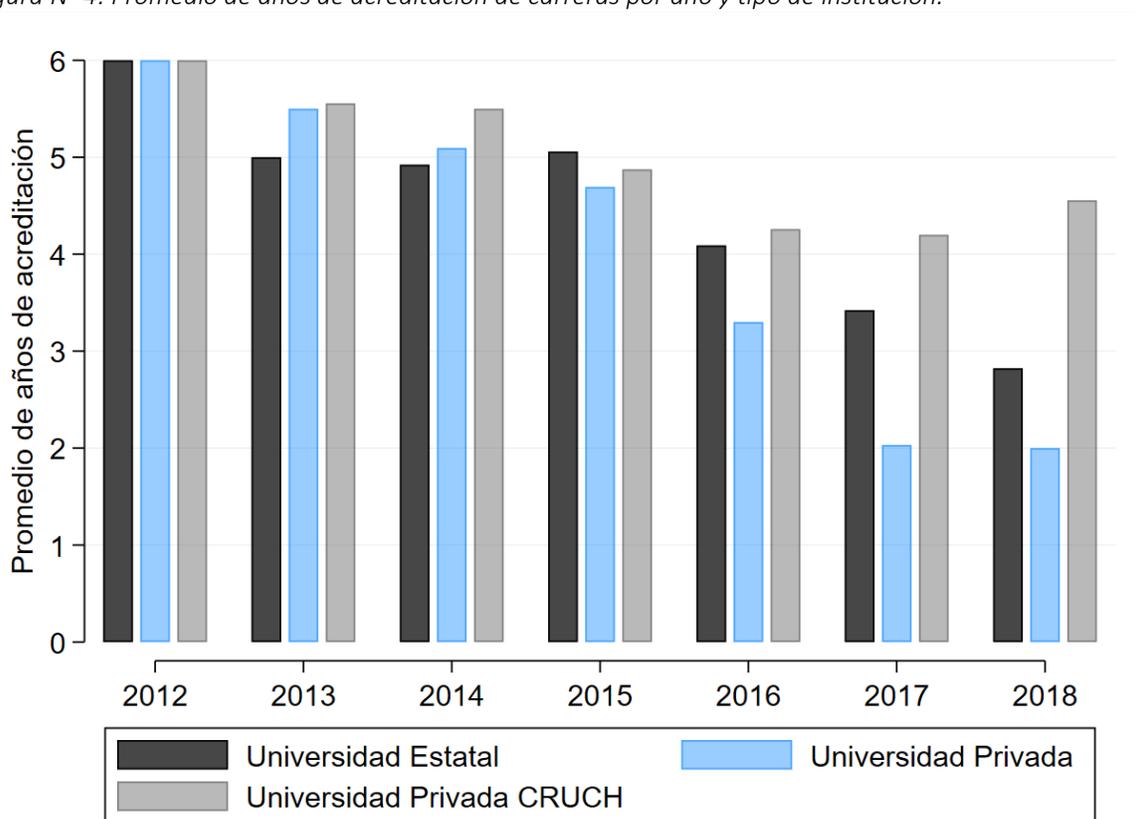


Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

⁷ En este caso, para que la comparación fuese justa debiese considerarse a las universidades privadas acreditadas institucionalmente y no a todo el espectro de universidades privadas.

Podemos ver en la Figura N° 3 que el número de carreras que se acreditaron año a año fue creciendo, teniendo su punto más alto en 2015 en donde 86 carreras fueron acreditadas. De ahí en adelante el número de acreditaciones por año se mantiene más o menos estable, bajando hacia el año 2018. Desde 2012 se puede ver que las carreras que se fueron acreditando en general bajaron sus años de acreditación (Figura N° 4). En instituciones estatales esta baja se puede ver de un promedio en torno a los cinco años de acreditación entre 2013 y 2015, a un promedio en torno a los tres años. Este comportamiento descendente también se puede observar para las instituciones privadas no pertenecientes al Cruch, que pasaron de obtener acreditaciones en torno a los cinco años, a obtener acreditaciones en torno a los dos años. Para las universidades privadas pertenecientes al Cruch la baja en años de acreditación fue menor, de cinco a cuatro años más o menos.

Figura N° 4: Promedio de años de acreditación de carreras por año y tipo de institución.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y SIES.

Esta disminución puede tener varias explicaciones, no necesariamente excluyentes. Es posible que la obligatoriedad de la acreditación haya llevado a carreras de menor calidad a someterse a la acreditación, y con ello bajado el promedio de años de acreditación de los tres grupos. Pudo ocurrir que la implementación de la nueva ley haya incentivado al regulador a cargo de la acreditación a subir los estándares para acreditar carreras, bajando los años de acreditación de todas las carreras. Sin perjuicio de ello, es también posible que, al unificarse y homogeneizar el modelo de acreditación mediante los estándares y orientaciones de la Comisión Nacional de Acreditación, se haya favorecido un modelo de Pedagogía por sobre otros. Esto explicaría, en parte, que la variación haya afectado más fuertemente a

las instituciones privadas y estatales, y en menor medida a las pertenecientes al G9, cuando en condiciones previas a la acreditación unificada, los resultados de estos tres grupos de instituciones eran comparables (ver años 2012 y 2013, Figura N° 3).

Por lo mismo resulta fundamental prestarle atención a lo que está pasando con las carreras de las instituciones privadas, en donde se ve la baja más pronunciada en años de acreditación otorgados. No puede descartarse un sesgo en el diseño y aplicación de los criterios de la Comisión Nacional de Acreditación, sobre todo cuando las evaluaciones contrastan de manera tan fuerte con las evaluaciones anteriores; que, si bien eran ejecutadas por agencias externas, éstas eran supervisadas por la CNA. La Tabla N°5 muestra estas variaciones.

Tabla N° 5: Diferencia en años de acreditación promedio en carreras ligadas al área de educación producto de la implementación de la nueva ley de Carrera Docente según tipo de institución. Año 2018.

TIPO INSTITUCIÓN	AÑOS ACREDITACIÓN PROMEDIO ANTERIOR	AÑOS ACREDITACIÓN PROMEDIO ACTUAL	DIFERENCIA ACREDITACIÓN AÑOS
Universidades Estatales	3,9	3,5	-0,5
Universidades Privadas CRUCH	4,5	4,2	-0,3
Universidades Privadas	3,6	2,2	-1,4
PROMEDIO GENERAL	4,0	3,2	-0,8

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Notas:

[1] Análisis excluye a los centros de formación técnica e institutos profesionales puesto que estas instituciones no cuentan con la obligación de acreditar sus carreras ligadas al área de educación. En el caso de los IPs que actualmente imparten pedagogías, la ley establece que, si bien no podrán matricular a nuevos alumnos, podrán continuar impartiendo la carrera hasta que el último alumno actualmente matriculado y que ya se encuentra cursando la carrera, obtenga su título.

Comentarios finales

Este estudio tiene como finalidad el poner en perspectiva algunos de los cambios que implicó la Ley de Carrera Docente. Dentro de los cambios implementados, se tiene que la acreditación pasó a ser un requisito obligatorio para poder impartir la carrera de Pedagogía y que sólo las universidades podrían dar títulos de profesor.

Dentro de la matrícula en carreras de Pedagogía existe un número importante de estudiantes que pertenecen a instituciones que no se encuentran acreditadas, parte de éstas se encuentran en proceso de acreditación.

Un aspecto a destacar sobre las carreras y programas es que después de la implementación de la política han sido acreditadas, en promedio, por menos años. Esto puede tener variadas causas, pero dos son especialmente importantes. La primera se puede deber a que las carreras que entran a acreditarse, y no han pasado por un proceso de acreditación antes, deben ajustar sus estándares. Este proceso puede ser lento, y presenta una oportunidad para que las carreras mejoren aquellos aspectos donde no están bien. Otra explicación es que los estándares de acreditación se hayan homogeneizado, castigando más a

cierto tipo de proyectos que a otros. Esto debe ser estudiado en profundidad, pues si existe un sesgo en la forma en que la CNA ha diseñado e implementado sus criterios, es probable que se esté afectando la diversidad de proyectos del sistema, haciendo prevalecer una sola forma de entender la formación docente, en lugar de estar asegurando estándares compartidos de funcionamiento que permitan distintas interpretaciones.

Indistintamente de la causa, es un fenómeno que se le debe poner atención dado el comentado déficit de docentes en Chile. Existe una tensión entre la necesidad de docentes y la calidad de éstos. El horizonte debe ser el tener suficiente oferta de docentes de buena calidad. Para ello, se necesita un proceso exigente, flexible y transparente que permita a las instituciones saber dónde mejorar y les permita desarrollar su proyecto formativo particular.