



# Informe Final

“Evaluación del Sistema de Apoyo Formativo y del Sistema de Reconocimiento y Promoción de la Ley 20.903”



# Evaluación del Sistema de Apoyo Formativo y Sistema de Reconocimiento y Promoción de la Ley 20.903<sup>1</sup>

## Resumen Ejecutivo

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Noviembre de 2023

---

<sup>1</sup>Agradecemos a quienes formaron parte del equipo asesor que acompañó el desarrollo de esta evaluación: Ernesto Treviño (Pontificia Universidad Católica de Chile), Verónica Cabezas (Elige Educar), María Beatriz Fernández (Instituto de Estudios Avanzados en Educación de la Universidad de Chile), Juan Pablo Valenzuela (Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile), Oscar Nail (Universidad de Concepción), Ximena Poblete (Universidad Alberto Hurtado), Alejandro Carrasco (Pontificia Universidad Católica de Chile).

# Avances, desafíos y nudos críticos del Sistema de Desarrollo Profesional Docente a seis años de su implementación<sup>2</sup>



## Introducción

A partir de la necesidad de reconocer el valor de docentes y educadores/as (Ruffinelli, 2016), en el año 2016 se promulga la Ley 20.903 que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (SDPD). El SDPD garantiza la calidad de la formación inicial, promueve una carrera ascendente y la formación continua, y legitima una carga laboral docente justa. La Ley 20.903, desde una mirada integral, busca atraer, formar, acompañar y retener a docentes y educadores/as en el sistema educativo, junto con potenciar la calidad del sistema y el desempeño académico (Valenzuela & Montecinos, 2017; Ingvarson & Rowley, 2017; MINEDUC, 2017).<sup>3</sup>

De acuerdo con la normativa, el SDPD debe ser evaluado cada seis años, y dicha evaluación debe estar a cargo de un organismo internacional. En esta ocasión, el estudio fue mandatado por el Ministerio de Educación y realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El presente documento, sintetiza los hallazgos de la primera evaluación de la implementación de la Ley 20.903 para el período 2016-2022. A continuación, se presenta una breve síntesis de la normativa y sus objetivos, seguido por la descripción de la metodología de la evaluación y el enfoque analítico. Luego, se presentan los principales hallazgos y recomendaciones de política pública a fin de sostener los avances y promover el alcance de los objetivos de largo plazo de la Ley 20.903.

## 1. Breve reseña de la Ley 20.903

La Ley 20.903 tiene por objetivo reconocer y promover el avance de docentes y educadoras/es hasta un nivel esperado de desarrollo profesional, así como ofrecer

<sup>2</sup> El Informe Final ampliado muestra y analiza en detalle cada uno de los resultados presentados en este Resumen Ejecutivo.

<sup>3</sup> Vale destacar que la Ley 20.903 se inserta dentro de una amplia reforma educativa que se ha implementado desde 2011. Entre las normativas se incluyen: la Ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización (Ley 20.529 de 2011), la Ley de Calidad y Equidad de la Educación (Ley 20.501 de 2011), la Ley de Inclusión Escolar que regula la admisión estudiantil, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado (Ley 20.845 de 2015) y la Ley que crea el Sistema de Educación Pública (Ley 21.040 de 2017) (Elacqua et al., 2018).

una “trayectoria profesional atractiva” (Art. 19) para continuar desempeñándose profesionalmente en el aula. Como política docente integral, la Ley 20.903 busca atraer, formar, acompañar y retener a docentes y educadores/as en el sistema, junto con potenciar la calidad del sistema educativo y el rendimiento de los estudiantes que educan (Valenzuela & Montecinos, 2017; Ingvarson & Rowley, 2017; MINEDUC, 2017). Además, busca integrar el desarrollo profesional al quehacer cotidiano de las escuelas y jardines infantiles, para evitar depender de la voluntad y presupuesto individual de docentes y educadores/as (Cabezas et al., 2021).

El SDPD incluye un Sistema de Reconocimiento y Promoción del Desarrollo Profesional Docente y un Sistema de Apoyo Formativo a los docentes. El **Sistema de Reconocimiento y Promoción del Desarrollo Profesional Docente** se compone de dos instancias. En primer lugar, un proceso evaluativo integral que reconoce la experiencia y la consolidación de las competencias y saberes tanto disciplinares como pedagógicos que profesionales de la educación alcanzan en las distintas etapas de su ejercicio. En segundo lugar, incluye un procedimiento de progresión en distintos tramos, en virtud del cual docentes y educadores/as de párvulos pueden acceder a niveles de remuneración incrementales. Por su parte, el **Sistema de Apoyo Formativo** busca contribuir a la progresión de la carrera de docentes y educadores/as en el Sistema de Reconocimiento.

El SDPD se complementa con un **Proceso de Acompañamiento Profesional Local**, cuyo objetivo es instaurar procesos de mejora continua en docentes y educadoras/es desde el primer año de ejercicio y durante su permanencia en el sistema educativo. Para ello, la ley establece dos subprocesos: un proceso de formación para el desarrollo profesional orientado a fomentar el trabajo colaborativo y la retroalimentación pedagógica, y un proceso de inducción al ejercicio profesional docente orientado a acompañar y apoyar docentes y educadoras de párvulos principiantes en su primer año de ejercicio profesional facilitando su inserción en el desempeño profesional y en la comunidad educativa a la cual se integra. A fin de promover la formación continua, el trabajo colaborativo y la planificación de los procesos de enseñanza-aprendizaje, la Ley 20.903 redefine la jornada laboral, **incrementando las horas no lectivas** de docentes y educadores/as del 25% al 35% de sus horas dedicadas a funciones de aula.

Por otra parte, la Ley 20.903 incorpora **nuevas exigencias y criterios para la Formación Inicial Docente (FID)**, corrigiendo, por una parte, la desregulación de la enseñanza superior, incorporando además la exigencia de acreditación para todas las Instituciones formadoras de docentes y educadores/as de párvulos e instrumentos de evaluación diagnóstica. La ley incorpora una prueba inicial

diseñada y administrada por las mismas Instituciones de Educación Superior, y otra estandarizada para todos los programas al final del penúltimo semestre de la formación. Esta última, la Evaluación Nacional Diagnóstica, es aplicada por el Ministerio de Educación, a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP).

A través de sus distintos componentes, el SDPD busca consolidar los esfuerzos por mejorar sustantivamente la calidad docente en Chile y elevar el estatus de la profesión en la sociedad (Ruffinelli, 2016; Cabezas et al., 2019b). La ley implica la consecución de dos hitos importantes como principios organizadores: la definición de una sola profesión docente, que considera a la mayoría de docentes y educadoras/es que forman parte del sistema que recibe financiamiento por parte del Estado; y una profesión docente construida con amplia participación ciudadana y docente, desde el Ministerio de Educación y la sociedad civil (Ruffinelli, 2016).

## 2. Metodología

De acuerdo con la normativa, la evaluación de la implementación de la Ley 20.903 debe realizarse cada seis años y estar a cargo de un organismo internacional. En el marco del acuerdo entre el PNUD y el Ministerio de Educación para el “Fortalecimiento de la Calidad de la Educación en el Sistema Educativo Chileno” (2019-23), esta evaluación fue encomendada al PNUD, con el objetivo de **evaluar el proceso de instalación e implementación del Sistema de Apoyo Formativo, y el Sistema de Reconocimiento y Promoción**, en la inducción, inserción, perfeccionamiento, desempeño y carrera profesional de educadoras/es y docentes acogidos/as a la Ley 20.903, en el período 2016-2022.

A fin de responder al objetivo de la evaluación, se implementó un **estudio mixto**, cuyas etapas se visualizan en la siguiente ilustración.



Por una parte, se analizaron **datos cuantitativos secundarios** (provenientes de CPEIP, Agencia de Calidad y Ministerio de Educación) y **datos primarios** generados a partir de una **encuesta auto-aplicada (online)**, que fue co-diseñada por el PNUD y el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile (CIAE). A partir de un diseño muestral aleatorio estratificado, participaron **1.697 docentes y educadoras/es del sistema escolar junto a 1.200 educadoras/es de jardines infantiles y sala cuna**. Cada participante firmó un consentimiento informado a través del cual se resguardó el anonimato y confidencialidad de la información recabada.

Por otra parte, la fase cualitativa se compuso de diversos instrumentos. En primer lugar, se realizaron **entrevistas y grupos focales** a diversos actores de la comunidad educativa, universidades, referentes de agencias gubernamentales y locales a cargo del SDPD. Las pautas de las entrevistas y grupos focales fueron elaboradas por el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas Educativas de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile (CEPPE UC) y el PNUD. Las pautas fueron validadas a través de un pilotaje, en que también colaboró CEPPE UC. Tras el envío de cartas de invitación y previa firma del consentimiento informado, se aplicaron entrevistas y/o grupos focales a un total de **298 personas**.

Instancia	Tipo de actor	Número entrevistas realizadas
Entrevista	Actores claves de la política educativa	43
	Directores/as de establecimientos educativos y jardines infantiles	28
	Autoridades de carreras de pedagogías	20
	Docentes y educadoras/es de párvulos (incluyendo mentores/as, docentes principiantes y evaluados/as)	22
	Sostenedores/as	21

Fuente: Elaboración Propia

Instancia	Tipo de actor	Número entrevistas realizadas
Entrevista	Docentes y educadoras/es evaluados/as	143
	Estudiantes de pregrado de carreras de pedagogías	21

Fuente: Elaboración Propia

Así también, se analizaron **105 informes de mentoría**, realizados por 30 duplas, a fin de identificar las necesidades pedagógicas y de apoyo, la evaluación del plan y las oportunidades de mejora. También, se analizaron **32 Planes de Mejoramiento Educativo (PME)** y las bases de implementación entre los años 2016 y 2022.

## Perspectiva analítica

A fin de responder a los objetivos, el abordaje metodológico que guía esta evaluación es la teoría de cambio, la cual facilita la creación de indicadores, permitiendo identificar la cadena entre los cambios implementados y los resultados esperados mediante indicadores basados en criterios de evaluación.

Identificando supuestos, riesgos y resultados esperados para cada uno de los componentes de la Ley 20.903, la teoría de cambio busca identificar de manera clara y concisa los cambios deseados por el SDPD y cómo se espera que estos cambios ocurran. Así, la teoría de cambio parte de un análisis certero de la situación, identificando el problema al que la intervención hace frente, sus causas y consecuencias, así como las oportunidades, como por ejemplo las sinergias con otras iniciativas o los recursos disponibles que pueden aprovecharse o fortalecerse (Rogers, 2014).

Esta orientación metodológica permitió analizar los **hallazgos de la evaluación considerando los criterios de evaluación definidos por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG)**. Estos son: pertinencia, coherencia, eficacia, impacto, sostenibilidad, enfoque de derechos humanos e igualdad de género.

Mientras la **pertinencia** identifica el grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades y prioridades de los/as beneficiarios, la **coherencia** analiza el grado en que la intervención es compatible con el subsistema de políticas públicas y programas relacionados. En tercer lugar, la **eficacia** explora el grado en que la intervención ha logrado, o se espera que logre sus objetivos y resultados, mientras el **impacto** identifica el grado en que la intervención ha generado, o se espera que genere, efectos significativos previstos o no previstos en el nivel más alto. La **sostenibilidad** refiere a cuán duraderos son los beneficios generados por la intervención. Por último, se evalúa si se considera el **enfoque de género y Derechos Humanos** en el diseño, ejecución y seguimiento de la intervención, incorporando grupos vulnerables y marginalizados.

A partir de la triangulación de la información recabada, y utilizando la perspectiva analítica de la teoría de cambio y los criterios de evaluación antes descritos, se sintetizan a continuación los principales hallazgos de la evaluación.

### 3. Síntesis de hallazgos: Logros y desafíos pendientes

Como se ha mencionado, el Sistema de Desarrollo Profesional Docente procura garantizar la calidad de la carrera docente a partir de la formación inicial, implementando una serie de acciones en distintos momentos del desarrollo profesional de docentes y educadoras/es.

La evidencia recabada a partir de la triangulación de las distintas fuentes de información indica que, durante los primeros seis años de implementación de la Ley 20.903, se han logrado importantes avances en la instalación de sus distintos componentes, identificando también ámbitos de mejora, a partir del diagnóstico realizado por la evaluación.

El análisis realizado en esta evaluación ha tomado en consideración que **la pandemia por COVID-19 desencadenó una serie de transformaciones para las comunidades educativas, estudiantes, docentes y educadoras/es, que tuvieron efecto en la implementación de la ley.** Una de ellas fue el aumento de la ya sobrecargada labor docente y directiva debido a la necesidad de adaptarse a otros contextos de enseñanza a distancia. También la salud mental de estudiantes y docentes se vio afectada por los encierros y las clases bajo la modalidad remota (Elige Educar et al., 2020).

Asimismo, se redujo la oferta de mentorías y el número de participantes en los procesos de inducción<sup>4</sup>, se interrumpió la implementación de procesos de mejora y de Planes Locales de Formación, y se le dio un giro a la formación continua hacia la oferta telemática. Además, durante el período se agudizó la crisis provocada por la reducción en la matrícula y titulación de estudiantes de programas de Pedagogías. Según los datos analizados en el marco de esta evaluación, entre 2019 y 2022 se redujo en un 24% el total de matriculados/as en programas de Pedagogías, mientras que la matrícula en primer año cayó un 43%. En cuanto a la titulación de estudiantes, de 16.076 tituladas/os en 2019, bajó a 13.078 en 2020 (reducción del 19%), recuperándose en 2021 a niveles similares a la cantidad de tituladas/os en 2018.

#### *a. Orientaciones y exigencias de calidad y acceso a instituciones formadoras (FID)*

El principal objetivo de la Ley 20.903 en cuanto a la formación inicial docente, es garantizar un cuerpo docente de calidad para el sistema educativo. Considerando

<sup>4</sup> Entre 2019 y 2022, el número de participantes bajó de 204 a 91, cayendo la tasa de participación de potenciales beneficiarias/os de 4,49% a 1,48% (dato obtenido del análisis de bases de datos de duplas de mentorías facilitada por el CPEIP).

que la normativa lleva tan solo seis años, de los cuales dos fueron afectados por el COVID-19, se evidencian avances relevantes y el cumplimiento de varios de los supuestos definidos en la teoría de cambio desarrollada para evaluar la ley.

En primer lugar, tal como la normativa establece, las carreras de pedagogía se ofrecen exclusivamente en **universidades acreditadas y en carreras acreditadas**<sup>5</sup>. A su vez, se han generado **programas de prosecución** a fin de regularizar la situación de quienes, por ejemplo, contaban con formación pedagógica en institutos técnicos. Asimismo, hay un claro consenso entre los entrevistados en cuanto a la pertinencia de la **regularización de la oferta de formación inicial docente (obligatoriedad de acreditación) y de sus contenidos (estándares)**. Más aún, las instituciones de educación superior conocen y desarrollan su **oferta curricular en base a los estándares pedagógicos y disciplinares**<sup>6</sup>.

En relación a los estándares de educación parvularia, al momento de cerrar este informe aún no habían sido aprobados ni publicados. A pesar del retraso en su aprobación, esto no ha impedido que los estándares sean implementados como lo define la Ley 20.903. Más aún, **los estándares son valorados por las autoridades de las carreras de pedagogía porque armonizan los distintos instrumentos de la formación inicial y del desarrollo profesional docente**, garantizando un mínimo uniforme para todas las instituciones formadoras, promoviendo la calidad de los futuros docentes.

A su vez, se observa un logro casi universal en el **acceso de estudiantes a programas de pedagogía acreditados**<sup>7</sup> (93% en 2022, aumentando desde 83% en 2016), lo que evidencia que la ley ha contribuido a mejorar el acceso de estudiantes a instituciones de mayor calidad.

También, aumentó la matrícula de estudiantes con mejor desempeño en pruebas de ingreso a la educación superior. En 2015, el percentil 25 de quienes ingresaron a carreras de pedagogía se situaba en 484 puntos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), la mediana en 532 y el percentil 75 en 580. Hacia 2019, subió a 503, 537 y 583, respectivamente<sup>8</sup>. Esto evidencia que los puntajes de ingreso subieron posterior a la implementación de la ley, en especial de quienes se encuentran en la parte inferior de la distribución. Aun así, todavía están lejos de

<sup>5</sup> Normativa que venía en avance por medidas regulatorias que se tomaron el año 2015.

<sup>6</sup> Para mayor información sobre los estándares revisar el sitio: <https://www.cpeip.cl/estandares-formacion-docente/>

<sup>7</sup> El tránsito hacia la obligatoriedad de los estándares pedagógicos y disciplinares para la acreditación es un proceso que ha tenido una implementación paulatina para las instituciones formadoras. Esto implicó un período de marcha blanca en el que las universidades pudieron adecuar sus programas y mecanismos de acceso en un trabajo en conjunto con la Comisión Asesora para la Formación Inicial Docente, hasta el 2023.

<sup>8</sup> Se consideraron datos sólo hasta el año 2019 a fin de que éstos no se vieran impactados por los efectos de la pandemia y por el cambio en las pruebas de acceso a la educación superior.

los puntajes establecidos en la normativa. Esto se debe a que **los criterios de admisión se encuentran estandarizados, sin considerar las particularidades del contexto, en especial de universidades más pequeñas<sup>9</sup> y/o de regiones**, que declaran dificultades para atraer nuevos estudiantes con puntajes suficientemente altos según los criterios de acceso.

No obstante, las dificultades que enfrentan algunas Universidades para implementar el aumento del puntaje, así como para acreditarse por períodos extensos, pone en riesgo su sostenibilidad, a pesar de la centralidad de su rol en regiones, donde suelen ser la única opción curricular disponible. En base a esta evidencia, el principal **riesgo en el corto plazo es que se exacerbe la baja dotación docente** y que se incremente la inequidad de acceso a las carreras de pedagogía.

En efecto, de acuerdo con datos del MINE-DUC, **la matrícula en las carreras de pedagogía se ha ido reduciendo** en la última década. Mientras en 2012, se habían matriculado 92.612 estudiantes (22.341 en primer año), en 2022 el número de matriculados se redujo en un 38,8%, alcanzando los 57.612 estudiantes. A pesar de los repuntes en la matrícula de 2016 y 2018, estos incrementos fueron seguidos por caídas pronunciadas, situación que se vio agravada a partir del inicio de la pandemia por COVID-19.

Por otra parte, el estudio muestra que las universidades formadoras de docentes y educadores/as no solo enfrentan el desafío de la acreditación sino también de la implementación de programas de nivelación para disminuir las brechas de aquellos/as estudiantes que entran vía prosecución de estudios.

La evaluación evidencia **importantes dificultades para la acreditación de programas de prosecución de estudios**, debido a que la normativa no es suficientemente clara en cuanto a la evaluación de parámetros asociados a la admisión, nivelación de conocimiento y duración de estos programas.

Por otra parte, desde las Universidades **se cuestiona la pertinencia y validez tanto del instrumento de la Evaluación Nacional Diagnóstica (END), como de la acreditación obligatoria bajo los mismos parámetros**, por variadas razones:

- i) En el diseño de la ley, la acreditación obligatoria no considera los puntos de partida diversos tanto de estudiantes como de universidades, sino sólo la exigencia de puntos de llegada uniformes.
- ii) **La forma y retraso con que se entregan los resultados** (problema de implementación) **no permite asegurar el espíritu formativo que en su diseño tiene la END.**

<sup>9</sup>La evaluación definió como "Universidades pequeñas", aquellas que contaban con 10.000 o menos estudiantes matriculados el año 2022.

iii) **El puntaje de la prueba END no es vinculante para la graduación de los estudiantes, pero** el puntaje promedio afecta las posibilidades de acreditación de las carreras.

iv) Los programas curriculares deben abordar los estándares pedagógicos y disciplinarios, pero recién a partir del 2023 la END considerará estos estándares (evidenciando su desfase).

v) El peso de la prueba END en la acreditación y la concomitante presión que genera en las carreras de pedagogía para rendir adecuadamente, conlleva a **impactos negativos como cambios en la oferta de la carrera para adecuarse al instrumento, o preparación de los estudiantes para la prueba.**

De modo que el cometido de la prueba, que es diagnosticar y remediar los déficits que presentan los estudiantes para que puedan compensarlos antes de graduarse, no solo no necesariamente se logra, sino que además **el espíritu formativo de la prueba queda velado por su impacto punitivo.** En un sistema educativo significativamente segregado, es necesario evitar que el sistema mismo resulte su principal obstáculo para la movilidad social.

*b. Procesos de inducción al ejercicio profesional docente:*

Los **procesos de inducción y mentoría son altamente valorados por los y las docentes y educadoras noveles que participan**, en tanto entregan acompañamiento durante los primeros años de inserción en una comunidad educativa; primeros años que la literatura señala como claves para iniciar sus trayectorias profesionales (Fernández y Madrid, 2020) e incentivar su permanencia en el sistema escolar público (Vegas et al., 2013).

Los hallazgos de la presente evaluación muestran que las mentorías ejercen como un **punto entre la universidad y la profesión** y una oportunidad para adquirir conocimiento mediante la práctica, en tanto quienes forman a los/as docentes y educadoras/es no necesariamente cuentan con experiencia en aula. Asimismo, las mentorías **favorecen el nivel de auto-confianza profesional**, otorgan reconocimiento dentro del establecimiento educativo (además del incentivo económico), y promueven aprendizajes tanto para principiantes como mentores/as (uso de TICs, actualización de información). Asimismo, generan una **red de apoyo, no solo profesional sino también socioemocional**, ofreciendo un espacio de contención, de carácter horizontal.

A pesar de la valoración ampliamente compartida de las mentorías por las duplas que viven el proceso, éste **no logra permea la cultura de los establecimientos**

**y dejar instalados nuevos aprendizajes y prácticas a nivel institucional**, lo que invisibiliza el proceso, quedando relegado a dos sujetos aislados: mentor/a y principiante.

Esta “dificultad de instalación” de la mentoría en la cultura docente se explica por **la existencia de nudos críticos vinculados al diseño de la ley y a la implementación de la política.**

Ambos factores, han incidido en una **participación baja de docentes noveles y educadores/as**, abarcando solamente alrededor del 1% de la población elegible para acceder al Sistema de inducción y mentorías.

En términos de diseño de la ley, la presente evaluación identifica los siguientes nudos críticos:

**Los requisitos de entrada actúan como barrera para el acceso de docentes y educadoras/es principiantes al proceso de inducción**

i) La **elegibilidad exclusiva para quienes cuentan con contratos por un máximo de 38 horas** excluye a docentes y educadoras/es principiantes que poseen más horas de contrato en sus dos primeros años (situación que perjudica en mayor medida a educadoras/es que, en general, inician su ejercicio profesional con horario completo).

ii) Asimismo, el proceso que tiene una duración de 10 meses debe (por ley) realizarse dentro de los dos primeros años en que docentes y/o educadoras/es ingresan a prestar sus servicios profesionales, lo que les **obliga a informarse y postular cuando recién se están instalando en los establecimientos** (el derecho a postular corre desde el primer año y sólo hasta el inicio del segundo, a fin de completar los 10 meses de inducción dentro de sus dos primeros años de ejercicio)

**El diseño de la ley para la inducción y mentoría no incorpora apoyos y acompañamientos que permitan atenuar las inequidades y considerar la sobrecarga de tareas tanto de docentes y educadoras/es, como de directivos.**

iii) El artículo 18 H de la Ley 20.903 señala que **establecimientos de desempeño alto** (o medio que hayan fluctuado por el nivel alto en los últimos tres años) **pueden solicitar al CPEIP la implementación de sus propios planes de inducción**; cuestión que era un resultado esperado de la ley. No obstante, a la fecha, **solo se han registrado tres duplas bajo esta modalidad**, todas de la cohorte 2019-2020. Una de ellas de un establecimiento en la comuna de Romeral, y las dos restantes de un mismo establecimiento de la comuna de Paillaco. Esto es particularmente relevante ya que, con los datos reportados por la Agencia de Calidad de la Educación, en 2019 (único año en que se

registran los tres casos antes mencionados) había 549 establecimientos adscritos al SDPD que cumplían con los requisitos para implementar sus propios planes de mentoría (9,93% de los establecimientos).

iv) **La política no considera las diferencias entre regiones** en cuanto a oferta formativa, recursos humanos e institucionales para capacitar y ofrecer mentorías, ni ofrece apoyos específicos, reproduciendo la inequidad y la centralización, quedando especialmente relegada la zona Norte del país. Por ejemplo, en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, no se registraron procesos de mentoría previo a 2022, y solo había cuatro mentores/as certificados previo a 2020 (año en que, debido a la pandemia, se avanzó hacia cursos de certificación en línea).

v) La política no considera la sobrecarga laboral de docentes, educadores/as y directivos, **asumiendo que contarán con los tiempos para realizar o apoyar los procesos dentro de su jornada laboral.** Llama la atención este supuesto, considerando el agobio docente y directivo evidenciado en distintos estudios nacionales, antes y posterior a la pandemia del COVID-19, en particular por la sobrecarga burocrática (Fundación 99, 2020; Hinostroza et al., 2020; Tupper, 2017). **El tiempo es la principal dificultad de los procesos de inducción.** A los y las mentores/as se les hace complejo hacer coincidir sus horarios con el de los docentes o educadoras/es asignados por lo que realizan las mentorías al finalizar su jornada laboral. Esta dificultad hace que las personas se resten de estas instancias, puesto que no todos están dispuestos a destinar esa cantidad de horas al perfeccionamiento docente.

vi) El sistema de mentorías considera un pago para la dupla participante pero no ofrece ningún incentivo para los establecimientos educativos (formación en herramientas, por ejemplo), ni siquiera para los establecimientos de desempeño medio y alto que tienen la potestad de administrar las mentorías de forma autónoma. Considerando la alta rotación y abandono docente, en especial durante los primeros años del ejercicio docente (los que coinciden con los años en que puede desarrollarse la mentoría), resulta poco atractivo para los establecimientos invertir tiempo y recursos en docentes y educadores/as que podrían no continuar el siguiente año en el establecimiento, por lo que es clave generar acuerdos e incentivos para promover la continuidad de ambas partes en el establecimiento educativo.

En segundo lugar, la falta de instalación (o permeación) de las mentorías se explica por los siguientes **nudos críticos en la implementación de la política:**  
**Debilidades en la comunicación de los procesos de inducción y mentoría**

i) **Escasa difusión del Sistema de inducción y mentorías**, lo que ha repercutido en bajo conocimiento tanto de directivos, como de docentes, educadoras y estudiantes de último año de pedagogías y párvulos. Este desconocimiento conlleva a una autoselección de quienes participan de los procesos de inducción, en tanto son docentes y educadores/as con gran vocación de servicio, ansias de desarrollo profesional y promotores/as del trabajo colaborativo. El desconocimiento se traduce también en la falta de involucramiento y apoyo institucional a las duplas participantes en los procesos de inducción, dificultando aún más su tarea. La falta de involucramiento directivo y de sostenedores/as, afecta el éxito de los programas, en tanto ni siquiera se garantizan espacios ni facilidades para la labor y reuniones de las duplas. El hecho de que **la estrategia comunicacional esté centralizada en una Unidad del CPEIP que ya tiene una gran carga laboral y que no cuenta con suficientes profesionales, la hace vulnerable y susceptible a fallas**. Es fundamental que las y los encargados de política docente se enteren de cuántos docentes y/o educadoras/es se están formando como mentores/as, o bien las duplas en funcionamiento, ya que son quienes mantienen una relación más estrecha con docentes y educadoras/es a nivel regional. A esto se suma que docentes y educadoras/es no conocen el contenido de la Ley 20.903, lo que dificulta que sean ellas/os mismos/as quienes busquen información respecto de la mentoría.

**Limitada dotación profesional de la Unidad de Inducción y Mentoría y falencias en la coordinación con otras áreas.**

ii) **El CPEIP carece de recursos financieros y humanos suficientes para sostener los programas de inducción en el país**. La dotación profesional de la unidad es limitada para la gran cantidad de tareas y actividades que deben realizar (elaboración de convocatorias para la formación de mentores/as y participación de docentes y educadoras/es principiantes, elaboración de bases de licitación, elaboración de una plataforma de trabajo, actividades relacionadas con la elaboración de contenidos pedagógicos que guíen el proceso de formación de mentorías/es, y lineamientos y orientaciones de trabajo pedagógico de la dupla, y también actividades de seguimiento a las duplas mediante llamadas telefónicas, correos, reuniones virtuales, entre otras). Los procesos dependen más de la voluntad de quienes los ejecutan que de una cadena de procesos que opere con eficacia dentro de los tiempos idealmente considerados. Más complejo aún, **la labor del área responsable no se encuentra articulada de forma sostenida con**

**otras áreas del CPEIP**, aspecto que resulta clave para la implementación fluida de los programas.

iii) Ante la baja cobertura y la escasez de personas coordinando el programa, se evidencian falencias en la designación de las duplas (falta de coincidencia de nivel educativo o disciplina que imparten, falta de coincidencia geográfica, entre otros) que dificultan su labor y merman sus posibilidades de éxito. En 2018, la totalidad de las duplas trabajaban en la misma región, el 87,5% en la misma comuna, pero solamente el 28,6% de las duplas enseñaban en el mismo establecimiento educativo. Luego de la pandemia y especialmente en 2022, los niveles de coincidencia se redujeron en todas las áreas. En 2022, tan solo el 8,8% de las duplas trabajan en el mismo establecimiento educativo, y menos de un tercio en la misma comuna. Tal como plantea Vargas Porta (2018) en Fernández y Madrid (2020), las mentorías suelen ser más efectivas cuando mentor y principiante comparten la realidad educativa en que están insertos, y bajo este supuesto, la pertinencia del apoyo varía dependiendo de la similitud entre el contexto de desempeño profesional del mentor y el docente novel.

### *c. Sistema de formación continua*

A partir del Sistema de Formación Continua de la Ley 20.903, el Estado garantiza un acompañamiento y apoyo gratuito y pertinente a docentes y educadoras/es que se desempeñen en establecimientos educacionales que reciben financiamiento estatal (CPEIP, 2017).

Las acciones formativas se diseñan, implementan, y monitorean desde el área de Formación Continua del CPEIP. Esta área está dedicada a desarrollar lo que, en la ley, se denominan acciones formativas, entendidas como programas, cursos y otras actividades formativas gratuitas, pertinentes y de calidad, contempladas en la ley y vinculadas a la mejora del Desarrollo Profesional Docente.

El Área de Formación Continua del CPEIP posee diversas fuentes de información para elaborar la oferta de acciones formativas. Para ello, existen distintas estrategias para levantar las necesidades de desarrollo profesional de docentes y educadoras/es, entre las que destacan:

- Resultados generales de los instrumentos de la evaluación docente (Portafolio y ECEP).
- Actualización de normativas y marcos curriculares.

- Cambios de administración de gobierno.
- Diagnósticos construidos por los Comités Locales mediante sus secretarios/as técnicos/as.
- Contingencia, tales como, la pandemia COVID-19.
- Actividades extraordinarias, como la realización de una serie de talleres para docentes de todo el país en los cuales reflexionaron sobre la práctica docente y expresaron sus necesidades formativas el pasado 2017.

Estas dan lugares a un catálogo de acciones formativas más permanentes y otras no.

A nivel general, las y los docentes y educadoras/es participantes del estudio reconocen y valoran la posibilidad de acceder a acciones formativas gratuitas ofrecidas por el CPEIP, las que son valoradas por sus metodologías con enfoque didáctico. En la actualidad, **la mayoría de la oferta de formación profesional se realiza bajo la modalidad en línea, lo que permitió un aumento del total de inscripciones el año 2020**, según los datos proporcionados por el CPEIP.

En cuanto al número de acciones formativas dictadas desde la promulgación de la ley, según los datos disponibles, durante el año 2021 se dictaron un total de 74 cursos que tuvieron al menos un estudiante. Los tres años previos, el número de cursos dictados fluctuó entre 56 (el año 2019) y 73 (el año 2020). El año que alcanzó el mayor número de acciones formativas fue el 2017, cuando se dictaron 111.

Si bien la evolución de la inscripción a acciones formativas va en aumento, el número de inscritos aún es bajo. En 2021 se registraron 13.000 inscritos de 177.000 docentes y educadoras/es adscritos/as al sistema. Además, los resultados señalan que hay una **desigual distribución de la participación de docentes y educadoras/es en acciones formativas según región, lo que seguiría reproduciendo las brechas e inequidades propias del sistema.**

En cuanto al acceso de educadoras/es de educación parvularia, la oferta de acciones formativas se destina para educadoras/es adscritos/as, que se desempeñen en jardines infantiles y salas cuna municipales, SLEP e INTEGRA. Sin embargo, aquellas **educadoras/es de JUNJI de administración directa no pueden acceder al Sistema ya que la institución cuenta con una partida presupuestaria para formación, lo que las deja fuera de cualquier otro sistema de formación.**

Por otro lado, el Sistema de Formación Continua enfrenta los siguientes desafíos en cuanto a su implementación:

• A partir de las entrevistas y grupos focales aplicados a docentes y educadoras/es adscritos, **las acciones formativas no son suficientemente pertinentes y no estarían reflejando sus necesidades de formación profesional.** Asimismo, según el análisis de las áreas temáticas asociadas a la oferta formativa y tasas de matrícula de cursos del CPEIP, entre los años 2017 y 2021, también refleja que hay una desconexión de la oferta de acciones formativas con las necesidades formativas levantadas por directores/as y sostenedores: mientras ellos/as plantean que las principales necesidades apuntan a fortalecer competencias para el trabajo colaborativo, la reflexión pedagógica, preparación y evaluación de la enseñanza, didáctica, desarrollo de habilidades en estudiantes, evaluación de aprendizajes y el trabajo con estudiantes con necesidades educativas especiales, entre otras, los cursos ofrecidos apuntan principalmente al desarrollo de conocimientos y competencias asociados a las disciplinas o especialidades de docentes y educadoras/es. Al respecto, es interesante destacar que existe una oferta de cursos en el área de formación transversal, que apuntan a abordar temas como clima para el aprendizaje, bienestar, habilidades socioemocionales, didáctica, sexualidad y gestión. Esta área es la que concentra las mayores tasas de matrícula en los años analizados, lo que es consistente con la necesidad de fortalecer competencias más transversales levantadas desde las comunidades educativas.

• **La falta de pertinencia es especialmente problemática para las acciones formativas destinadas a educación parvularia.** Según educadoras/es y encargadas de jardines infantiles, **las temáticas que se abordan en las acciones formativas no son interesantes para ellas,** y se encuentran descontextualizadas debido a su enfoque pedagógico, el cual no responde al abordaje utilizado en educación parvularia.

• **Las acciones formativas no se conciben como una oportunidad para los desafíos actuales de docentes y educadoras/es,** sino más bien su aporte es insuficiente en tanto ayuda a paliar asuntos de formación que ya han sido desatendidos por el sistema. La oferta formativa no solo se ve afectada por diagnósticos de necesidades limitados al contexto, y aún muy acotados, sino que además llega de forma tardía.

A partir de los hallazgos, los motivos que estarían explicando las dificultades asociadas a la implementación se relacionan con:

**La escasa articulación entre áreas y unidades internas del CPEIP que tributan a la elaboración de una oferta más pertinente.** Particularmente

destaca la falta de vinculación, coordinación y retroalimentación entre las áreas de Formación Continua, Evaluación Docente y Unidad Técnica Territorial del CPEIP, lo que dificulta el avance hacia un sistema de formación continua coherente con el contexto, con las necesidades de docentes y educadores/as y que responda a los diagnósticos territoriales desarrollados por los/as secretarios técnicos/as. Además, esta desarticulación ha dificultado que el diseño de la oferta formativa considere los requerimientos que proporciona el Sistema de Reconocimiento y los resultados del sistema de evaluación, estando ambos componentes de la Ley implementándose de forma independiente y no como un sistema.

- **Falta de una relación más estrecha e instancias de coordinación entre el área de Formación Continua y la Unidad Técnica de Desarrollo Territorial, la que se relaciona directamente con secretarios/as técnicos/as.** Una de las razones que explican el que existan pocas instancias de coordinación entre el área de Formación Continua y la Unidad Técnica de Desarrollo Territorial es la escasez de recursos económicos y humanos, lo que ha derivado en una lenta instalación de secretarios técnicos en el país, repercutiendo directamente en los procesos de levantamiento de información relacionados con las necesidades de apoyo formativo.

- **En la actualidad, aún no existe un secretario/a técnico/a para cada provincia** y los que se encuentran en funciones han experimentado grandes problemas para realizar este trabajo, debido principalmente a que **el CPEIP no cuenta con recursos económicos para respaldar su gestión**, y porque la estructura organizacional los instala en los Departamentos Provinciales de Educación, los cuales muchas veces tienen otras prioridades y lineamientos de trabajo que terminan mermando su capacidad de gestionar acciones sobre el desarrollo profesional docente en sus territorios.

#### *d. Planes locales de formación y horas lectivas y no lectivas*

La Ley 20.903 impulsa el diseño, implementación e instalación de Planes Locales de Formación para el desarrollo profesional docente. La Formación Local es el conjunto de acciones de desarrollo profesional docente que ocurren dentro de los establecimientos educacionales y del territorio a través de la implementación de estrategias de trabajo colaborativo y/o de retroalimentación de prácticas

pedagógicas, con el objetivo de fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje, en aspectos que son prioritarios para la comunidad educativa.

A partir de entrevistas, encuestas, grupos focales y el análisis de 32 Planes de Mejoramiento Educativo (PME), se abordó la perspectiva de los distintos actores de la comunidad educativa (docentes, educadores/as, sostenedores y directoras/es de establecimientos educativos) para dar cuenta sobre los Planes Locales de Formación, y su implementación.

Desde el diseño institucional, el CPEIP tiene un rol en la instalación del Plan Local de Formación, centrado principalmente en el diseño y entrega de orientaciones para que los y las directores/as y sostenedores/as de los establecimientos educacionales adscritos puedan cumplir con el diseño e implementación de ellos.

Las orientaciones desarrolladas por el CPEIP se han centrado, por una parte, en explicar el proceso de diseño del plan y su articulación con el PME, junto con brindar estrategias y ejemplos para el desarrollo de trabajo colaborativo y retroalimentación pedagógica al interior de las comunidades educativas. **Si bien han existido acciones de difusión para acercar las orientaciones a las comunidades educativas, se evidencia la necesidad de apoyarse más en los equipos territoriales y articularse con los supervisores ministeriales para este fin.**

Se destaca que actualmente las comunidades educativas escolares cuentan con el diseño de un Plan Local de Formación en pos del desarrollo profesional docente. Esto fue posible, en parte, porque se definió que los Planes fueran un insumo de los Planes de Mejoramiento Educativo (PME). Sin embargo, que los Planes Locales sean parte de los PME impide un seguimiento y monitoreo del avance de las acciones de forma específica, ya que quedan inmersos en el PME bajo los Planes de Desarrollo Profesional Docente (DPD). Además, genera **confusión respecto a qué corresponde al Plan Local de Formación de modo transversal en la comunidad educativa, a qué aspectos están abordando y si están respondiendo a las necesidades del cuerpo docente. Esto contribuye a un alto nivel de desconocimiento** por parte de docentes y educadores/as respecto a los contenidos y características de los Planes Locales de Formación de sus establecimientos educativos.

En cuanto a las acciones registradas bajo los Planes de DPD en el PME (de los 32 PME analizados), si bien la mayoría apunta a fortalecer el desarrollo profesional docente, **sólo un tercio responde de forma directa a los propósitos del plan local de generar instancias de trabajo colaborativo y retroalimentación pedagógica**, según lo establecido en la ley y en las orientaciones del CPEIP (Mineduc – CPEIP, 2019). No obstante, **se observa la instalación de procesos**

**de acompañamiento al aula, como una de las acciones más consideradas por las comunidades educativas en su planificación anual.**

Entre los principales desafíos, se identifican falencias en el diseño de la política, ya que **no se definió una estructura formal para adaptar todas las orientaciones asociadas al diseño de los Planes a los territorios y comunidades educativas**, y tampoco se definió una articulación con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad para implementar la política.

Asimismo, **el diseño no consideró las particularidades de todo el cuerpo docente y de educadores/as, en tanto las últimas no cuentan con horas no lectivas y su labor no les permite estar fuera del aula para tareas de reflexión, colaboración y desarrollo profesional.**

Además, el PME de Educación Parvularia no cuenta con recursos asociados, por lo que la implementación de los Planes en este nivel no cuenta con financiamiento. Por tanto, los Planes están pensados para establecimientos educacionales del sistema escolar y no para jardines infantiles.

Por otra parte, se evidencia que docentes y educadores/as no son necesariamente considerados en el diseño de los Planes, e **incluso en algunos establecimientos ni siquiera se les consulta acerca de sus necesidades a fin de que los Planes contribuyan a su desarrollo profesional.** Especialmente, desde establecimientos particulares

subvencionados se hace referencia a que los Planes son diseñados por el equipo directivo sin su consulta. El rol de los directivos resulta clave en el diseño, coordinación e implementación de los Planes. Y la evidencia refleja que, en parte, los y las directoras pueden actuar como filtro entre los sostenedores y docentes, definiendo planes con **un enfoque en el cumplimiento de la solicitud más que en el desarrollo profesional docente.**

**Los directivos identifican claramente dos obstaculizadores de la implementación de los Planes: la dificultad que tienen para disponer y resguardar el tiempo de los y las docentes para desarrollar las tareas y el aumento de las licencias médicas.**

Debido a las dificultades de la implementación, la valoración general acerca de la existencia de **los Planes Locales de Formación es mixta. Por un lado, los sostenedores tienen una visión positiva, porque consideran que los Planes fomentan la autonomía y liderazgo de las escuelas en su proceso de formación**, tal como define el espíritu de la Ley 20.903. Por otro lado, los datos de la encuesta realizada para este estudio confirman que dos de cada tres docentes y educadores/as que conocen el plan de formación de su establecimiento, sí se encuentran satisfechos/as con él, destacando el aporte de los Planes para

conocer y compartir buenas prácticas de enseñanza y aprendizaje, así como para el desarrollo de clases o experiencias pedagógicas. No obstante, **la mayoría plantea que sus necesidades no fueron consideradas por el sostenedor y directivos.**

### **Aumento en el porcentaje de horas no lectivas**

En cuanto al tiempo no lectivo para realizar las acciones de desarrollo profesional docente definidas en los Planes Locales de Formación, los y las docentes consideran que el tiempo del que disponen actualmente no es suficiente, tal como se evidencia en estudios previos (Elige Educar, 2022) y **requieren más horas no solo para la planificación, evaluación de clases y para el desarrollo profesional docente, sino también para otras acciones que requieren tiempo de preparación, tales como la evaluación docente.** Parte de esta problemática, se explica porque, según reportan, **solamente el 36%** de docentes y educadores/as que se desempeñan en establecimientos municipales, SLEP o particulares subvencionados, **cuenta con las horas no lectivas** que les corresponde según sus horas de contrato, cumpliendo así con la proporción de 35% o más según lo estipulado para el año 2022 en la Ley 20.903.

Esto se debe en parte a la falta de recursos financieros para sostener las horas no lectivas. Los sostenedores plantean que, si bien la ley modificó el valor de la subvención escolar para que se financiara el aumento del tiempo no lectivo (MINEDUC, 2019), no ha sido suficiente. Aun así, tanto ellos como directores/as plantean que han desarrollado estrategias para aumentar y resguardar el uso del tiempo no lectivo para los fines que establece la ley. No obstante, esta apreciación contrasta con la evaluación de la mayoría de docentes y educadores/as, quienes consideran que, **en la práctica, no se percibe el aumento de las horas no lectivas, principalmente porque siguen estando parceladas a lo largo de la jornada y porque no son respetadas,** teniendo que utilizarlas para realizar acciones que no forman parte de las actividades curriculares no lectivas, tales como reemplazos.

Si bien la necesidad de usar el tiempo no lectivo en reemplazos es algo que se ha evidenciado a lo largo de los años, los resultados muestran que la emergencia por COVID-19 efectivamente ha constituido un riesgo para aumentar y asegurar el uso de las horas no lectivas, puesto que una de las consecuencias de esta crisis ha sido un aumento en problemas de salud mental en docentes y educadores/as, generando mayor presión en los establecimientos por conseguir reemplazos.

La situación es más crítica en el nivel de Educación Parvularia, donde **educadores/as de párvulos de jardines infantiles y salas cuna no disponen**

**del tiempo necesario para realizar actividades curriculares no lectivas, fuera del aula, durante su jornada laboral,** lo que ya se había anticipado como uno de los puntos críticos de la ley para este nivel (Educación 2020, 2015). Tanto sostenedores como directores/as y educadores/as plantean que, debido a la naturaleza de su trabajo y la necesidad de permanecer en el aula frente a los párvulos, hace poco viable su implementación en la jornada, recurriendo principalmente a la suspensión de actividades para disponer de tiempo para la planificación de la enseñanza y el desarrollo profesional docente.

Asimismo, la valoración sobre el aumento y uso de las horas no lectivas también es mixta. Por una parte, sostenedores y directores/as de establecimientos educacionales del sistema escolar valoran el aumento del tiempo no lectivo y perciben que está siendo utilizado para la planificación y evaluación de la enseñanza y para el desarrollo de la comunidad escolar. Por otra parte, si bien algunos/as docentes y educadores/as valoran el aumento y la preocupación por resguardar su uso por parte de sus directivos, la mayoría considera que **es necesario buscar más estrategias para mantener y proteger este tiempo, junto con avanzar hacia la instalación de una cultura en los establecimientos que priorice y destine estas horas para el desarrollo profesional docente.**

En vista de los resultados, se requieren cambios institucionales que refuercen una mayor articulación entre sostenedores, directivos, docentes y educadores/as, a fin de que los Planes Locales de Formación cumplan su cometido. Aunque se avizoran avances en algunas comunidades educativas, los desafíos requieren atención urgente. Especialmente, el aumento efectivo y resguardo de las horas no lectivas de docentes y educadores/as, el financiamiento de los Planes Locales de Formación para jardines infantiles que no disponen de los recursos SEP, y una adaptación para incorporar efectivamente a los jardines infantiles, tanto para la instalación de Planes Locales de Formación, como para contar y resguardar el tiempo no lectivo.

#### *d. Sistema de Reconocimiento y Promoción*

Según la Ley 20.903, el Sistema de Reconocimiento es el proceso evaluativo que permite la progresión de docentes y educadoras/es en la Carrera Docente, permitiendo la valoración de su trayectoria, experiencia, competencias y conocimientos alcanzados.

Este Sistema considera los años de experiencia y el resultado de docentes y educadoras/es en los dos instrumentos de evaluación, que son el portafolio y la prueba de conocimientos específicos y pedagógicos, y se aplica a docentes de la

educación escolar y educadoras/es de educación parvularia que se desempeñan en establecimientos financiados por el Estado.

Con la instalación e implementación de este Sistema, Chile actualmente cuenta con un **sistema integrado de evaluación, trayectoria y remuneraciones de docentes y educadoras/es pertenecientes al sistema público**<sup>10</sup>, lo que ha aportado en la reducción de la inequidad histórica existente en las condiciones laborales de aquellos/as docentes y educadoras/es que se desempeñan en establecimientos de la educación particular subvencionada y municipal.

El presente estudio demuestra que docentes y educadores/as valoran la posibilidad de insertarse a la carrera docente por varios motivos: algunos perciben la evaluación como una oportunidad para desafiarse profesionalmente, para validar sus saberes y competencias, y/o para mejorar la calidad de los aprendizajes de las niñas y los niños, mientras otros lo perciben como un deber y como parte de los estándares exigibles a todo/a profesional. A partir de los resultados del estudio, **el incentivo económico constituye una motivación compartida por varios docentes y educadoras/es que manifiestan que es un mecanismo reparatorio** como parte de una deuda que se mantiene con el gremio docente.

Asimismo, **los distintos componentes del Sistema de Reconocimiento** (tales como progresión en tramos, asignaciones monetarias, tipos de evaluaciones requeridas y niveles de logro por tramo) **son considerados relevantes para incentivar el desarrollo profesional**, de docentes y educadores/as.

**Administrativamente el sistema está funcionando correctamente** de la mano de la División de Planificación y Presupuesto (DIPLAP) del MINEDUC, institución que ha avanzado en la transparencia en el pago de las asignaciones con la colaboración del CPEIP.

En cuanto a los resultados asociados al ingreso a la carrera docente, al 2022 el 68,41% de docentes y educadores/as del sistema se encontraba ya encasillado en un tramo de la carrera docente. Esto se explica, en parte, **porque la incorporación del sistema particular subvencionado ha operado acorde a las metas definidas por la misma ley**, es decir, ingreso de un séptimo por año hasta el 2025.

En cuanto a los tramos, el porcentaje de docentes y educadores/as en el tramo inicial ha aumentado progresivamente desde 2017 en adelante (9,27% en 2017, y 29,45% en 2022), en contraposición al porcentaje en el tramo temprano (que se redujo de 30,4% en 2017, a 16,54% en 2022), y aquellos/as **docentes y educadoras/es que se desempeñan en establecimientos municipales, que hacen clases en nivel de enseñanza básica y enseñanza media, y tienen**

<sup>10</sup> Con esto se refiere a los establecimientos municipales subvencionados y aquellos de educación parvularia que reciben aportes regulares del Estado.

**entre 40 y 49 años de edad son quienes están en mayor proporción encasillados como Experto I y Experto II.**

Por último, el porcentaje de docentes con resultados insatisfactorios en el portafolio es bajo: 8,4% del total acumulado del período 2016-2021, y de 14,1% para la ECEP en el mismo período. Quienes tienen resultados insatisfactorios son principalmente docentes que se desempeñan en establecimientos municipales o SLEP, en Enseñanza Básica y que tienen 50 años o más.

La evidencia recabada en esta evaluación refleja una serie de desafíos en el diseño e implementación del Sistema de Reconocimiento y Promoción.

En cuanto al diseño, los desafíos son:

- La coexistencia de dos sistemas de evaluación para docentes y educadoras/es de establecimientos municipales y de servicios locales de educación, quienes deben someterse a una **dobles evaluación** porque la Ley 20.903 convive con el Sistema de Evaluación al Desempeño Docente (Evaluación Docente). Esto tiene como consecuencia una **sobrecarga a la labor docente debido al tiempo que deben dedicar a la preparación de ambos procesos**. No obstante, al momento de la elaboración de este informe, el nuevo proyecto de sistema de evaluación única se encontraba en trámite en las cámaras de diputados/as y del senado.

- La ley **no considera la heterogeneidad de sostenedores de la educación parvularia**, ni las diferencias salariales entre éstos. Por ello, **el reconocimiento monetario que propone la carrera docente no resulta igualmente pertinente ni atractivo entre educadores/as de párvulos**, y como consecuencia eso ha repercutido en la incorporación de educadoras/as a la carrera docente. De modo que, si bien la Ley 20.903 aporta a reducir las brechas entre sistema público y particular subvencionado, no logra resolver completamente la condición basal de desigualdad entre sostenedores de educación parvularia, ni tampoco entrega suficientes incentivos a las educadoras.

- A pesar de la alta valoración de los componentes de la evaluación, se manifiesta una **posición más crítica entre docentes y educadoras/es consultadas respecto a la pertinencia del módulo de grabación de aula perteneciente al instrumento de portafolio**, en tanto no refleja su quehacer cotidiano, en especial de educadores/as de jardines infantiles, principalmente por los tiempos.

Con relación a la *implementación*, se identifican los principales desafíos:

Desinformación y falta de claridad con el funcionamiento de los procesos que involucra la ley entre las entidades sostenedoras, directores/as, docentes y educadoras/es, debido a la escasa coordinación entre los actores institucionales que forman parte de la cadena de información. Una de las consecuencias de esto es que el **proceso de evaluación es percibido como muy solitario por**

docentes y educadores/as, por lo que se ven motivados a armar redes de apoyo con otros docentes para poder resolver las dudas sobre el proceso.

- Debido a la **falta de articulación entre las distintas áreas y unidades de CPEIP, la Agencia de Calidad y los sostenedores, la implementación de los aspectos formativos, la retroalimentación efectiva y de acompañamiento para el apoyo durante y posterior a la evaluación, ha sido lenta e insuficiente.** La **comunicación** de los resultados de las evaluaciones resulta **insuficiente** para los requerimientos de los sostenedores, ya que éstos no llegan con el detalle ni en el tiempo adecuado para pensar en procesos de mejora basados en los propios resultados.

- El **desequilibrio entre los componentes de evaluación y los formativos**, contribuye a que la evaluación sea percibida como un **nuevo motivo de agobio**, generando reticencias y desconfianza entre docentes y educadoras/as. Esto conlleva a un **desincentivo para evaluarse**, en especial para docentes y educadoras/es que se están integrando al sistema, debido a la **percepción punitiva y de control asociada a los procesos evaluativos**.

## 4. Una mirada integral al Sistema de Desarrollo Profesional Docente: abordajes desde los Criterios de Evaluación

En este apartado se presenta un análisis integrado de los aspectos más valorados y principales nudos críticos de la instalación e implementación de la ley en tanto a su funcionamiento como Sistema, un conjunto de elementos relacionados entre sí que funcionan como un todo, a la luz de los criterios de evaluación que guiaron este estudio, a saber: coherencia, pertinencia, eficacia, sostenibilidad, impacto y equidad<sup>11</sup>.

A partir de los resultados de la presente evaluación, la Ley 20.903 ha representado un avance y una contribución para la formación y el desarrollo profesional docente en Chile, ofreciendo soluciones en sintonía con las recomendaciones de organismos internacionales y debates nacionales (Ávalos, 2002; Barber y Mourshed, 2007; Ingvarson y Rowley, 2017; Wang, Coleman, Coley y Phelps, 2003; OECD, 2005; OIT, 2012; UNESCO & TTF, 2020).

Los distintos actores del sistema educativo aludidos por la ley y presentes en este estudio destacan que la creación del Sistema de Desarrollo Profesional Docente avanza y recoge las urgencias del cuerpo docente, en tanto:

<sup>11</sup> En el apartado de perspectiva analítica se encuentran las definiciones de cada uno de estos criterios (página 5).



- **Reconoce la profesión docente y promueve su desarrollo a partir del Sistema de Reconocimiento Profesional**, que define una estructura salarial y de asignación en tramos de tipo progresiva, considerando los años de experiencia, el desempeño en los instrumentos del Sistema de Evaluación y los contextos vulnerables en los que enseñan docentes y educadoras.
- **Fomenta la valoración social de la profesión docente** mediante la exigencia de participar en la rendición de los instrumentos de evaluación del Sistema de Reconocimiento.
- **Promueve el perfeccionamiento**, ya sea individual, para transitar entre los distintos tramos de desarrollo profesional, como institucional, a través de los planes locales de formación.
- **Contribuye a la formación continua** en distintas etapas del desarrollo profesional docente, tales como, la mentoría al inicio, y el acceso gratuito a acciones formativas durante cualquier momento.
- **Reconoce la sobrecarga laboral** de docentes y educadoras de la educación escolar, incrementando las horas no lectivas, a fin de reducir el agobio y el exceso de labores burocráticas, mejorando las condiciones laborales.

- **Garantiza la calidad de la formación inicial** docente a través de la definición de Estándares Disciplinarios y Pedagógicos definidos para cada carrera.

- **Exige la acreditación obligatoria** de los programas de Pedagogía a través de la CNA.

- **Regula la oferta programática** para la formación en pedagogías estableciendo que solo universidades acreditadas puedan formar nuevos docentes y educadoras/es.

Si bien se ha avanzado en la instalación e implementación de un sistema que actualmente permite la progresión en tramos a partir del sistema de reconocimiento, **los mecanismos asociados al levantamiento de necesidades formativas y profesionales de docentes y educadoras/es, e instancias de retroalimentación a los procesos de evaluación, aún no se encuentran totalmente implementados.** El éxito de cada uno de los componentes depende en gran medida de que el SDPD funcione como un sistema, es decir, con cada componente interrelacionado entre sí.

La presente evaluación concluye que, a seis años de su implementación, aún no se consolida un Sistema de Desarrollo Profesional Docente como tal, sino más bien, lo que existe es un conjunto de programas que funcionan de manera independiente, pero que aún tienen el **desafío de articularse entre sí y generar sinergia en su funcionamiento como un todo.**

En este contexto, los principales nudos críticos que deben ser abordados para que el SDPD opere de manera integrada y articulada son:

- **El diseño de la ley no consideró adecuadamente las particularidades del nivel de Educación Parvularia.**

Aunque la ley considera en sus disposiciones transitorias adecuaciones al nivel de educación parvularia, definiendo a las instituciones responsables, el plazo de su entrada en vigencia, funcionamiento del sistema de evaluación, y estructura de asignaciones y promoción en la Carrera Docente, su instalación e implementación ha resultado lenta y dificultosa.

Si bien, en cuanto a lo definido por la ley, el acceso de jardines infantiles al Sistema de Desarrollo Profesional Docente ha estado en razón de lo esperado (20% de los establecimientos por año a partir del 2020), las educadoras/es, directoras/es y encargadas de jardines han destacado la falta de pertinencia de sus componentes con relación al nivel de educación parvularia.

Esto queda de manifiesto, por ejemplo, en lo referente al sistema de formación continua a cargo del CPEIP, en donde **educadoras/es y encargadas de jardines infantiles señalan que la oferta para el nivel es escasa, y la que existe no se adecúa suficientemente a las necesidades de formación.** Otra dificultad en cuanto a pertinencia se relaciona con la aplicación del portafolio y el módulo de clase grabada, que a juicio de las educadoras/es de párvulos no refleja necesariamente el enfoque pedagógico del nivel de educación parvularia. Según las educadoras, el portafolio invisibiliza la labor de las asistentes técnicas, que son activas colaboradoras dentro del aula, al no ser consideradas en el proceso de evaluación.

En lo referido al diseño de la ley, hay dos nudos críticos en educación parvularia relacionados con su coherencia con el resto del subsistema de normativas.

Según lo señalado por las entidades sostenedoras y educadoras/es, **la carrera docente no presentaría suficientes incentivos económicos para motivar el ingreso de las educadoras de párvulos que se desempeñan en JUNJI.** Las educadoras que se desempeñan en unidades educativas administradas directamente por JUNJI perciben remuneraciones más altas que sus pares que trabajan en jardines infantiles administrados vía transferencia de fondos (VTF), y

quienes se desempeñan en jardines infantiles de la Fundación Integra. Debido a la fórmula de cálculo de las asignaciones aplicada al nivel parvulario, solo aquellas educadoras con remuneraciones más bajas percibirán la asignación como un incentivo ya que, según la fórmula de cálculo, la remuneración para aquellas que están en carrera docente no puede exceder el valor promedio de todas las asignaciones percibidas por el nivel escolar, el cual es tomado como referencia.

Asimismo, **la ley no logra resolver la desigualdad entre educadoras/es de distintas entidades sostenedoras**, ya que para elevar lo suficiente la remuneración de aquellas educadoras/es en carrera, éstas deben alcanzar un tramo de desarrollo profesional más avanzado, lo que tiene altos costos según los resultados del estudio.

Finalmente, en cuanto a la oferta formativa, la ley no consideró que el acceso a las acciones formativas depende de cada partida presupuestaria, por lo que mientras las educadoras de Integra, y de jardines infantiles VTF acceden al sistema ofrecido por el CPEIP bajo la ley, las educadoras de JUNJI acceden al suyo de manera independiente, **lo que evidencia que en educación parvularia conviven dos sistemas de formación continua que no conversan entre sí.**

#### • Escasez de recursos humanos a nivel institucional

**El CPEIP no cuenta con suficiente dotación de funcionarios/as para dar respuesta a las necesidades administrativas y profesionales asociadas a la implementación de la ley 20.903.**

La Unidad Técnica de Desarrollo Territorial está encargada de ejecutar a nivel local el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, mediante el levantamiento de información desde el mismo territorio para apoyar el proceso de toma de decisiones. Este trabajo se apoya con el trabajo de las y los secretarios técnicos encargados de los comités locales de desarrollo profesional en cada provincia.

Al momento de presentar los resultados de este estudio, la Unidad de Desarrollo Territorial contaba con un número reducido de profesionales, por lo que enfrentaba grandes dificultades para realizar un seguimiento a la labor de cada secretario técnico. Asimismo, **aún no se constituyen todos los secretarios técnicos en cada provincia del país, lo que genera implicancias profundas en el proceso de levantamiento de necesidades de desarrollo profesional** al no existir un comité local instalado que las pueda recoger. En este sentido, la escasez de recursos humanos es una amenaza para la sostenibilidad de la ley, no solo a corto sino también a mediano y largo plazo.

- **Falta de recursos económicos para la implementación de la ley, especialmente en aspectos formativos y de acompañamiento.**

El CPEIP ha destinado su presupuesto mayoritariamente a asuntos relacionados con los procesos de evaluación del Sistema de Desarrollo Profesional Docente, lo que se explica, en parte, por la prioridad de instalar el sistema de progresión en tramos en un inicio. Sin embargo, es **de suma relevancia que aumente el presupuesto para los aspectos formativos de la ley, pensando en la sostenibilidad de ésta a largo plazo.**

Actualmente **los recursos económicos son insuficientes** para sostener y aumentar la cobertura de planes de inducción y mentorías a docentes y educadoras/es principiantes, implementar correctamente el aumento de horas no lectivas, mejorar la dotación profesional para realizar retroalimentación a las comunidades educativas sobre los resultados de los instrumentos del Sistema de Reconocimiento, y asesorar y monitorear a las entidades sostenedoras sobre los planes locales de formación.

- **Desarticulación a nivel institucional y con las comunidades educativas dificultando el acceso a la información.**

Si bien el Sistema de Desarrollo Profesional Docente se diseñó como una política integral, respondiendo a las recomendaciones de funcionar de manera integrada e interrelacionada (Fullan, 2011), éste ha experimentado **desafíos importantes en relación con la articulación y comunicación, y definición de roles entre actores involucrados en su implementación**, principalmente en la relación que mantienen universidades, sostenedores, Seremis, DEPROV, secretarios/as técnicos/as, Subsecretaría de Educación Parvularia, la Agencia de Calidad de la Educación, con el CPEIP, que es la institución encargada de implementar la ley. Las instancias de comunicación y coordinación ocurren de manera reactiva y debido a contingencias, y la relación es débil, lo que ha tenido un impacto en los resultados esperados de la ley.

**Esta falta de gobernanza ha tenido diversos efectos, tales como, el desconocimiento generalizado entre actores<sup>12</sup>** acerca del Sistema de Desarrollo Profesional Docente, quienes tienen dificultades para identificar a quién acudir en caso de alguna consulta sobre carrera docente, asignaciones, existencia y funcionamiento de los programas de inducción y mentorías, planes locales de formación y sistema de formación continua.

---

<sup>12</sup> Se refiere a docentes, educadoras/es, encargadas de jardines infantiles, directores/as, entidades sostenedoras, universidades formadoras.

Esta **falta de información no solo merma el acceso a derechos y beneficios durante el ejercicio profesional, sino también el potencial impacto de la normativa en promover el reconocimiento y valoración social de la carrera docente.**

- **Sobrecarga de responsabilidades a docentes, educadoras/es y directores/as**

Como consecuencia del desconocimiento sobre el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, la debilidad a nivel institucional en la entrega de apoyo formativo mediante retroalimentación y seguimiento de los procesos evaluativos, y recursos humanos y económicos limitados, docentes y educadoras/es adscritos/as perciben **que el Sistema les transfiere una alta carga de actividades a su quehacer diario.** Esto queda de manifiesto en el proceso de rendición del portafolio, que según docentes y educadoras/es participantes del estudio es percibido como solitario (no cuentan con las instancias de apoyo), y de alto desgaste emocional, ya que muchas veces deben renunciar a su tiempo de descanso para poder realizar su preparación.

**La debilidad de los componentes formativos de la ley también genera un impacto negativo en la percepción de las y los directores de nivel escolar sobre el Sistema de Desarrollo Profesional Docente,** quienes por ley deben colaborar en procesos, tales como, la elaboración conjunta del plan de inducción y mentoría con la dupla de trabajo, la definición de actividades dentro del plan de mejoramiento escolar (PME) que tributen al plan local de formación, lo que resulta desafiante en el contexto de desconocimiento sobre la ley y un apoyo institucional más bien débil.

En definitiva, a fin de avanzar en la eficacia de la implementación de la ley, es decir, de conocer el grado en que la intervención o los cambios han conseguido cumplir con los objetivos propuestos, el Sistema de Desarrollo Profesional Docente **no ha instalado aún un sistema de monitoreo con indicadores que permita relevar los avances y nudos críticos** en la implementación de cada componente, así como garantizar el traspaso de información entre los distintos actores para la supervisión de sus resultados e impactos esperados.

En cuanto al enfoque de equidad de género y derechos humanos, la ley define en su diseño una asignación destinada especialmente a docentes y educadoras/es que trabajen en contextos vulnerables, lo que se puede considerar un avance en términos de reconocimiento económico a estos profesionales de la docencia. En este mismo sentido, el aumento de horas no lectivas y el derecho a la formación continua son, en su diseño, garantía de condiciones laborales equitativas al interior del sistema público. No obstante, tal como se plantea a lo largo del resumen, son **principios de equidad que desafían al sistema y exigen mayor eficacia en la implementación de la ley.**

## 5. Recomendaciones para fortalecer el Sistema de Desarrollo Profesional Docente

A continuación, se plantean recomendaciones de política pública a fin de sostener los avances y promover el alcance de los objetivos de largo plazo de la Ley 20.903. Las recomendaciones fueron elaboradas a partir de la combinación de las reflexiones internas del equipo PNUD y las sugerencias del Comité de Expertos, conformado por académicos nacionales y representantes de organismos internacionales.

### a. Priorizar y corregir las falencias en el diseño de la ley para la incorporación de Educación Parvularia

Tal como ha sido abordado, el **relegamiento de la educación parvularia en el diseño de la ley** requiere atención urgente, en tanto el Sistema de Desarrollo Profesional Docente no considera su complejidad organizacional, la especificidad de sus métodos de enseñanza y apoyos técnicos específicos, sus instrumentos de evaluación y particularidad de sus contratos, quedando excluidas de varios de los componentes del SDPD (mentorías, programas de formación continua, Planes Locales de Formación). Frente a esta situación, se sugiere un **diálogo participativo**, convocado por CPEIP y la Subsecretaría de Educación Parvularia, a fin de revisar la pertinencia **de los distintos componentes del SDPD, para que resulten atingentes al sistema de educación parvularia.**

### b. Fortalecer, definir roles y coordinación de equipos técnicos que implementan la ley

Por otra parte, con relación a la insuficiencia de recursos económicos y humanos para ejecutar los distintos componentes del SDPD, y considerando que es la primera política docente integral de Chile, se requiere urgentemente de una **inversión que fortalezca los equipos existentes y genere equipos de coordinación, tanto a nivel central como regional**, con un enfoque en la promoción de la equidad, a fin de evitar la profundización de las desigualdades.

En este sentido, se recomienda revisar la duplicidad y confusión de roles y funciones entre los distintos actores del SDPD, en particular en las y los secretarios técnicos provinciales y los encargados/as de política docente regionales. Resulta fundamental revisar la ausencia de engranajes entre los distintos componentes del SDPD (a modo de ejemplo, en la formación inicial docente debido a la falta de coordinación entre CPEIP, la Agencia de Calidad y las universidades para la entrega de insumos adecuados que permitan compensar las debilidades del estudiantado a partir de la END), definir cargos y tareas e invertir en recursos humanos que, al menos, propicien la articulación e instalación de cada uno de los componentes del SDPD para los distintos niveles del sistema educativo.

### c. Fortalecer los canales de difusión e información de la ley

Frente a la escasa difusión de la ley en los distintos niveles del sistema educativo, se requiere **mejorar la difusión a través de los canales e instituciones formales involucrados en el SDPD**, con focos diferenciales a fin de alcanzar tanto a docentes y educadores/as en servicio, como futuros docentes. Para esto, se podría diseñar una **estrategia comunicacional, con materiales y mensajes específicos por público objetivo, en colaboración con distintos actores e instituciones asociadas al ejercicio y formación docente**. Ésta no solo debería informar acerca de los aspectos generales, objetivos y cada uno de los componentes del SDPD, sino también promover la valoración de la profesión docente, dando cuenta de su relevancia en la sociedad. Además, se sugiere que **las universidades difundan e integren en sus mallas curriculares** los principios y programas que aporta la ley, velando porque sus docentes y estudiantes conozcan y comprendan los potenciales efectos en el ejercicio de su profesión.

### d. Monitorear la implementación de la ley a través de indicadores

Por último, el estudio da cuenta de la baja calidad y ausencia de indicadores que permitan realizar un seguimiento de los logros y nudos críticos de cada uno de los componentes del SDPD. Para ello, se sugiere **diseñar un sistema de monitoreo y evaluación de la implementación de la ley**, en que se incorporen las voces de todos los actores del sistema, se definan protocolos para la generación y manejo de la información, y se instalen capacidades al interior de las distintas agencias para sostener el sistema (Cabezas et al., 2021). Considerando la relevancia de las universidades en la formación inicial docente, y que éstas pueden contar con dotación docente especializada en evaluación y monitoreo, se sugiere articular esfuerzos entre universidades, CPEIP, MINEDUC, las Subsecretarías de Educación, de Educación Parvularia y de Educación Superior, así como definir el

rol del CPEIP en el aseguramiento de la calidad y periodicidad de los indicadores. El grado de avance de los indicadores podría ser medido por un equipo interinstitucional, liderado por CPEIP y la Subsecretaría de Educación, a través de informes anuales, de carácter público, que identifiquen los avances y ajustes que se requieren a nivel normativo, práctico y presupuestario, considerando que por ley son quienes cuentan con la gobernanza de este Sistema.

#### **e. Actuar sobre la estandarización para potenciar equidad y atractivo en la formación docente**

A fin de evitar la centralización de la oferta de pedagogías y la profundización de la inequidad del sistema de educación superior, se requiere **fortalecer y rediseñar vías de admisión alternativas de acceso a las carreras de pedagogía** (PAP, PACE), a fin de reforzar la inclusión de estudiantes y la equidad de acceso. En este mismo sentido, a pesar de que los programas de prosecución han aumentado la matrícula en algunas instituciones, siendo una alternativa atractiva para muchos/as profesionales, **las universidades y la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) deben acordar pisos mínimos en los criterios de admisión, y nivelación de conocimientos** para asegurar la calidad de los programas de estudios.

Además, se deberían **entregar recursos y apoyos diferenciales por regiones, a fin de compensar por las desventajas** de origen del estudiantado. En cuanto a la acreditación, será necesario establecer metas de corto y mediano plazo, con una mirada territorial y contextualizada. En cualquier caso, se requiere que la acreditación tenga como cometido promover la mejora continua de las carreras y universidades, **ofreciendo un acompañamiento formativo y retroalimentación en cada etapa, que contribuya a que las universidades instalen capacidades y mejoren su calidad**. Para ello, se podrían entregar transferencias directas y diferenciadas a universidades regionales, que permitan compensar sus desventajas de partida, así como promover la transferencia de apoyos y saberes entre universidades a través de la formalización de mecanismos de vinculación nacional.

Por otra parte, tal como fue mencionado en los resultados, la validez y pertinencia de la Evaluación Nacional Diagnóstica (END) ha sido ampliamente cuestionada, por lo que se recomienda una **revisión del instrumento, la forma y tiempo en que se entregan sus resultados, así como evidenciar su poder predictivo sobre la calidad del desempeño profesional**. Cabe cuestionarse y atender al hecho de que la aplicación de una prueba casi al culminar la carrera pueda efectivamente promover mejoras en los aprendizajes, por otra parte, si medir con la misma vara a todas las carreras y universidades, conlleva al resultado (formativo) esperado o resulta en un castigo para las universidades y carreras que

ya se encuentran en una posición débil porque cuentan con plantas docentes menos calificadas y estudiantes más vulnerables.

Se reconoce que contar con insumos para conocer las competencias iniciales y (cuasi) finales de los estudiantes, permite que las carreras puedan implementar distintas estrategias para mejorar su oferta y adecuar sus programas a las necesidades de los estudiantes. Se destaca entonces **que las universidades promueven el diálogo entre los resultados de la END y la prueba diagnóstica** a fin de mejorar / incorporar nuevos aspectos para diagnosticar desde el inicio, y mejorar el perfil de competencias de partida.

Finalmente, y con el objetivo de fortalecer el vínculo entre establecimientos educativos y universidades, así como contribuir a la formación continua (práctica) de los formadores de formadores y no solo de los docentes en ejercicio, se sugiere que **los formadores de formadores tengan horas de aula en establecimientos educativos** y acompañen a sus estudiantes en observaciones de aula.

#### **f. Fortalecer el sistema de inducción y mentorías**

A pesar de su potencial, la evidencia da cuenta de **nudos críticos en la implementación de los procesos de inducción y mentorías en Chile**, que afectan su alcance y restringen su acceso.

Por ello, aunque por ley es un derecho de la totalidad de docentes y educadores/as noveles, en los hechos se ha transformado en una excepción. Tal como dan cuenta los hallazgos sobre los procesos de mentoría, su escasa difusión entre las comunidades educativas y docentes noveles, la exclusión de educadores/as de párvulos (acceso incompatible con jornada laboral) la carga burocrática para postular, el rol clave de directores/as para su efectiva implementación y el impedimento de docentes noveles con dos años de ejercicio para postular (debido al año de espera entre la postulación y la concreción), **contribuye a la inequidad en el acceso al sistema de inducción y a la baja participación.**

En este escenario, una medida que podría tomarse prontamente para evitar que las facilidades y apoyos a los procesos de mentorías dependan de la voluntad de directivos, así como para promover su oferta en los establecimientos educativos de alto desempeño que cuentan con autonomía para ofrecer programas de mentoría e inducción, es que **los y las sostenedoras ofrezcan incentivos, orientaciones y acompañamiento contextualizado.**

Para ello, se requiere de una **coordinación institucional, entre establecimientos educativos, sostenedores, universidades y CPEIP para que los establecimientos garanticen la oferta de procesos de inducción y monitoreen su efectividad. En este sentido, entre los indicadores de la acreditación de las carreras de pedagogía, se podría considerar el**

**aseguramiento de esta formación para los y las egresadas.** Asimismo, desde el CPEIP se podrían ofrecer talleres e informes anuales a fin de difundir experiencias exitosas y proponer mejoras al sistema.

En el mediano y largo plazo, con el objetivo de garantizar el derecho a los procesos de inducción, se sugieren una serie de estrategias. En primer lugar, **difundir la Ley 20.903** en universidades y comunidades educativas para que el estudiantado de pedagogía conozca esta oportunidad y pueda postular en tiempo y forma. En segundo lugar, considerando el diseño de la ley, se sugiere **modificar y contextualizar los requisitos de participación por nivel educativo y región**, a fin de promover su acceso a nivel nacional. A modo de ejemplo, en vez de voluntario, el proceso de inducción podría ser obligatorio y ofrecerse dentro del último año de la carrera de pedagogía, en un esfuerzo mancomunado entre universidades, establecimientos educativos y sostenedores. Esto no solo contribuiría a la vinculación de las universidades con el medio, que es un criterio de acreditación, sino a garantizar el acceso a procesos de mentoría a la totalidad de docentes y educadores/as noveles, en tiempo y forma. Otra opción sería que el proceso de inducción fuese un prerrequisito para iniciar la carrera docente. Además, se podría **propiciar la realización de mentorías dentro de los mismos establecimientos, para reducir el proceso burocrático de coordinación de duplas** entre docentes mentores y noveles. En ese contexto, por ejemplo, se puede potenciar la utilización del Artículo 18 H de la Ley 20.903, que contempla la posibilidad de realizar mentorías internas en establecimientos de alto desempeño.

Considerando que la falta de tiempo es uno de los impedimentos para realizar y ofrecer mentorías, estas medidas deberían ser acompañadas por **incentivos y reconocimiento a quienes ejerzan como mentores/as. Por un lado, se podría aumentar la cantidad de horas no lectivas de mentores/as, docentes y educadoras/es noveles durante el proceso de inducción**, para garantizar su implementación dentro de la jornada laboral. Por otro lado, a fin de instalar competencias en todos los establecimientos educativos públicos, **ofrecer mentorías podría ser un requisito obligatorio dentro de la carrera docente y un eje central del módulo de “colaboración docente” en la evaluación.**

**g. Priorizar la integración de los Planes Locales de Formación y asegurar el cumplimiento de las horas no lectivas para fortalecer la autonomía docente.**

Entre los principales nudos críticos de la implementación de los Planes Locales de Formación destaca la inexistencia de horas no lectivas para educadoras de párvulos como parte de su jornada laboral y de recursos económicos destinados

para este propósito, y el incumplimiento de las horas no lectivas de docentes por solicitudes de reemplazo y tareas administrativas por parte de directivos.

Debido a que el **incumplimiento de las horas no lectivas** afecta las posibilidades de participación docente en diversos componentes del SDPD, se requiere: **difundir este derecho entre docentes y estudiantes de pedagogía; generar indicadores que permitan el monitoreo de las horas no lectivas**, y en el caso de la educación parvularia (SC y JI) **regular la existencia de este tiempo para las y los profesionales que se rigen por el DFL 24 y el título VI del DFL 1; establecer fiscalizaciones aleatorias y muestrales, otorgándole mayores atribuciones a la Superintendencia de Educación**, y la capacidad de sancionar a directivos y sostenedores que no resguarden las horas no lectivas de sus cuerpos docentes.

Considerando que los Planes Locales de Formación pretenden responder a las necesidades locales e institucionales de formación de docentes y educadoras/es, la ausencia de mecanismos definidos para recoger sus necesidades y asegurar su incorporación a instrumentos de planificación constituye un problema de implementación que requiere ser resuelto.

Tal como se mencionó anteriormente, una proporción no menor de docentes desconoce los planes de formación vigentes. Esto se podría solucionar, por un lado, **promoviendo la gobernanza orgánica, en que se definan los roles y responsabilidades de actores intervinientes en los Planes, se monitoree su cumplimiento y se garanticen instancias periódicas de intercambio, retroalimentación y apoyo**. Por otro lado, también se podría otorgar mayores atribuciones a los Servicios Locales de Educación Pública; a modo de ejemplo, que sean responsables de la formulación y monitoreo del cumplimiento de los Planes en función de las necesidades de los docentes y educadoras/es (manifiestas a través de mecanismos formales de participación). En la educación parvularia, el CPEIP podría tomar como referencia e insumo la institucionalidad diseñada por JUNJI para la formación continua de todo el nivel.

#### **h. Articular y monitorear eficientemente el sistema de formación continua**

Desde las voces de docentes y educadoras/es, **el diseño de la oferta de acciones formativas no considera sus necesidades, ni incorpora a tiempo las debilidades de formación identificadas en las evaluaciones** de desempeño profesional docente. Asimismo, la oferta de formación continua de CPEIP no se encuentra articulada con ofertas de otros sostenedores, lo que contribuye a que subsistan distintos sistemas de formación. Más aún, se **carece de un monitoreo**

**de la calidad de los programas** (se certifican por única vez) y no existen instancias periódicas de seguimiento, como tampoco de la demanda y aprovechamiento de la oferta de acciones formativas por parte de docentes y educadoras/es. Esto último se debe a la falta de información en las bases de datos del CPEIP con respecto a los niveles de asistencia, rendimiento y completitud de las acciones formativas.

Considerando estos nudos críticos, se sugiere **fortalecer el equipo de formación continua del CPEIP, y articular el apoyo técnico del Centro de Estudios del MINE-DUC, a fin de generar una plataforma de registro y un sistema de monitoreo** que permita identificar las trayectorias formativas del cuerpo docente y de educadoras/es de párvulos, permitiendo medir las competencias adquiridas durante la formación y la eficacia de los programas. Asimismo, se sugiere **relevar periódicamente las necesidades de docentes y educadoras/es y la oferta vigente a fin de garantizar su pertinencia, así como plantear una estrategia comunicacional articulada de difusión de oportunidades de formación.**

Por último, es necesario garantizar partidas económicas y el cumplimiento de las horas no lectivas, para que la totalidad de docentes y educadores/as puedan acceder a la formación continua, haciendo uso de estos horarios dentro de la jornada laboral y evitando hacer uso del tiempo personal para estos fines.

#### **i. Potenciar la contextualización en la evaluación y fortalecer el apoyo formativo para resultados óptimos**

El **Sistema reproduce la inequidad entre niveles educativos** debido a la ausencia de una carrera directiva y a la inequidad del reconocimiento de la trayectoria. Mientras las educadoras encargadas de jardines infantiles son encasilladas en el nivel acceso, las y los directores de establecimientos escolares ingresan directamente al nivel avanzado o experto, por lo **que se recomienda una regulación que permita reconocer efectivamente la experiencia de las profesionales en el cargo**, partiendo por regular el reconocimiento de las instituciones en el ejercicio de la función directiva en los establecimientos de JUNJI, cuyas profesionales, en su mayoría, se encuentran con grados bajos en la escala única. Se evidencia la necesidad **de retomar la discusión sobre una carrera directiva que pueda formalizar y reconocer a las y los profesionales en estos cargos**, estableciendo un mecanismo de reconocimiento profesional y económico para distintos niveles educativos.

Por otra parte, el **desequilibrio entre la evaluación y el apoyo formativo para la mejora continua** contribuye a que, aunque se valore la evaluación, se cuestione la pertinencia de algunos módulos (en especial la grabación de clase) por su falta

de autenticidad y contextualización. Esto se debe, en parte, a la **centralización de las evaluaciones docentes, que podrían ser sustituidas o complementadas por evaluaciones internas que promuevan la autonomía de los establecimientos educativos y jardines infantiles**. La lenta implementación del apoyo formativo, retroalimentación y acompañamiento se encuentra asociada a la falta de recursos y a la desarticulación institucional del Sistema de Evaluación de Desempeño Profesional Docente, por lo que es de suma importancia **descentralizar los apoyos**.

Por otro lado, **el requisito de un mínimo de ocho y doce años de experiencia profesional para acceder a tramos de experto I y II (respectivamente), desincentiva a docentes** que obtienen buenos resultados en los instrumentos, pero no cumplen con el criterio de antigüedad. Se sugiere **revisar la magnitud de quienes podrían ser encasillada/os en dichos tramos y evaluar si se requiere flexibilizar el criterio**.

## Referencias

Ávalos, B. (2002). La formación docente continua: discusiones y consensos. *Revista Electrónica Diálogos Educativos*. REDE, 2(4), 3-11.

Barber, M., & Mourshed, M. (2007). *How the world's best performing school systems come out on top*. London: McKinsey.

Cabezas, V., Medina, L., Müller, M., & Figueroa, C. (2019b). Desafíos y tensiones entre las nuevas políticas educativas y los programas de formación inicial de profesores en Chile. *Temas de la Agenda Pública*.

Cabezas, V., Hilliger, I., Carrasco, A., Villalobos, C., Straub, C., Díaz, B., Figueroa, C., Pereira, S., y Solar, H. (2021). Diseño de un Sistema de Evaluación y Monitoreo del Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Ley 20.903). Santiago, CEPPE UC.

Consejo Nacional de Educación (2015). Análisis del Proyecto de Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y Modifica otras normas. Recuperado desde: [https://www.cned.cl/sites/default/files/doc\\_analisis\\_proy\\_ley\\_sistema\\_desarrollo\\_profesional\\_docente.pdf](https://www.cned.cl/sites/default/files/doc_analisis_proy_ley_sistema_desarrollo_profesional_docente.pdf).

Elacqua, G., Hincapié, D., Vegas, E., & Alfonso, M. (2018). Profesión: Profesor en América Latina ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo? Banco Interamericano de Desarrollo.

Elige Educar, CEPPE, CIAE & Fundación Reimagina (2020). Situación de Docentes y Educadores en Contexto de Pandemia: Informe de Resultados. Santiago Chile: Elige Educar.

Fernández, M.B & Madrid, R. (2020). Profesionalización desde una perspectiva democrática: nudos críticos y propuestas para formación y desarrollo docente. En M.T Corvera & G.Muñoz (Eds), Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno, pp.206-233. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.

Fullan, M. (2011). Choosing the Wrong Drivers for Whole System Reform. Melbourne, AU: Centre for Strategic Education, Seminar Series.

MINEDUC (2017). Seguimiento de la Beca Vocación de Profesor: Desde su implementación hasta puntos de encuentro con la Gratuidad y el Nuevo Sistema de Desarrollo Docente. Santiago: Gobierno de Chile.

OECD. (2005). Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers (La cuestión del profesorado: captar, capacitar y conservar a docentes eficientes). París, Ediciones OECD.

OIT. (2012). Guía de buenas prácticas sobre recursos humanos en la profesión docente. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/publication/wcms\\_187796.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_187796.pdf)

Rogers, P. (2014). La teoría del cambio. Síntesis metodológicas: evaluación de impacto, 2, 1-14.

Ruffinelli Vargas, A. (2016). Ley de desarrollo profesional docente en Chile: de la precarización sistemática a los logros, avances y desafíos pendientes para la profesionalización. Estudios Pedagógicos (Valdivia), 42(4), 261-279.

UNESCO y TTF. 2020. Guía para el desarrollo de políticas docentes. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374226>

Valenzuela, J. P., & Montecinos, C. (2017). Structural Reforms and Equity in Chilean Schools. Oxford Research Encyclopedia of Education.

Vegas, E., S. Loeb, P. Romaguera, A. Paglayan, N. Goldstein, A. Ganimian, A. Trembley y A. Jaimovich. (2013). What Matters Most for Teacher Policies: A Framework Paper. Documento de trabajo 90182. Systems Approach for Better Education Results (SABER). Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/503591468331856077/What-matters-most-for-teacher-policies-a-framework-paper>.

Wang, A. H., Coleman, A. B., Coley, R. J., & Phelps, R. P. (2003). Preparing Teachers around the World. Policy Information Report.

